



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

*Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014*

*Pleno*

*Recs. de inconstitucionalidad núms. 6963/2007, 6964/2007, 6965/2007 y 6973/2007 (acumulados)*

*(BOE de 7 de octubre de 2014)*

#### **SUMARIO:**

**Urbanismo. Inconstitucionalidad de inciso del artículo 23.1 a) del Real Decreto legislativo 2/2008 (TRLS08).** Sentencia aún no publicada en el BOE, y por tanto sin efectos generales, que establece que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquella que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.1ª CE, (condiciones básicas de ejercicio de derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común), en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material. Sin embargo, declara contrario a la Carta Magna solo un inciso del art. 23.1 a) del TRLS08 relativo a la tasación del suelo a efectos de indemnización por expropiación, teniendo en cuenta que, en cuanto al método para calcular el valor del suelo, la ley adopta el de la «capitalización de rentas»; y el TC declara que se trata de un método conforme con la Constitución, con la excepción del inciso que prevé la capacidad del Estado para modificar «hasta un máximo del doble» el tipo normal de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación en los casos en los que «el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas». Según el TC, el tope máximo fijado por la ley «no se halla justificado» y «puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real». Votos particulares.

#### **PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 9, 14, 33, 34.1, 38, 45, 47, 53.1, 106, 128.1, 130, 148.1.1 y 3, 149.1.1.ª y 3, 13, 18 y 23, 150.3 y 164.1.

Ley 8/2007 (de suelo), arts. 1, 2, 3, 4 e), 6 a), 8.1, 9.3, 10, 11, 12.1, 14, 15, 16, 17.5, 22, 25, 26.1, 29.1, 33, 34, trans. primera y cuarta y final primera.

RDLeg. 2/2008 (TRLS08), arts. 1, 2, 3.1, 4 f), 6 a) y b), 8.1 b) y c), 9, 10.1 a) y b), 11.3, 5 y 6, 14.1, 15, 16.1 b) y c), 22, 23, 25.3, 26.1, 39 y disps. adics. primera y novena, trans. primera, segunda, tercera y cuarta y final primera.

RDLeg. 1/1992 (TRLS92), arts. 242.6 y 280.1.

Ley Orgánica 2/1979 (LOTG), arts. 34, 39.1 y 83.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 35 g) y 43.2.

Ley 9/2006 (Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), art. 15.1.

Ley 7/1985 (LRBRL), art. 70 ter.

Ley 11/2007 (Acceso electrónico a los servicios públicos), art. 11.

Ley 43/2003 (montes), art. 50.1 a).

Ley de 16 de diciembre de 1954 (LEF), art. 36.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**PONENTE:**

*Don Fernando Valdés Dal-Ré.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña Adela Asua Batarrita, Presidenta, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narváez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

**SENTENCIA**

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo; y núms. 7020-2008 y 7231-2008 interpuestos, respectivamente, por el Consejo de Gobierno de Madrid y el Consejo de Gobierno de La Rioja, frente al texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio. Ha intervenido el Gobierno de la Nación representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 27 de agosto de 2007, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 6 a), 10 b), 11.2, 15, 16.1 b) y 34, así como contra las disposiciones adicionales primera y novena y la disposición transitoria cuarta de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Los motivos del recurso inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Art. 6 a): Se considera contrario a la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo [arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 de su Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, EAM)] en cuanto impone un determinado modelo de ejecución de los planes urbanísticos, dando preferencia a la ejecución pública de la urbanización y a la fórmula del agente urbanizador en detrimento de la ejecución por los propietarios del suelo, que sólo regirá dependiendo de las «particularidades o excepciones que prevea la legislación autonómica». El Letrado de la Comunidad de Madrid reconoce que esta previsión podría interpretarse en el sentido de que el precepto estatal no impone modelo alguno a las Comunidades Autónomas puesto que estas tienen la posibilidad de optar por un modelo distinto del previsto en el precepto estatal, pero rechaza esta interpretación afirmando que, en tal caso, el artículo sería una suerte de derecho supletorio del autonómico contrario a la interpretación del art. 149.3 CE realizada por el Tribunal Constitucional (SSTC 118/1996, de 27 de junio; 197/1996, de 28 de noviembre y 61/1997, de 20 de marzo).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

b) Art. 10 b): Se impugna por vulneración de las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo y vivienda (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM). El Letrado de la Comunidad de Madrid considera que este precepto podría, en principio, entenderse amparado en el art. 149.1.1 y 13 CE, pero afirma que, si bien el Tribunal, en la STC 152/1988, de 20 de julio, ha admitido un margen de actuación estatal en este campo, también en la STC 146/1986, de 25 de noviembre (FFJJ 3 y 4), ha establecido límites a las posibilidades de incidir a través de sus competencias en las competencias sectoriales de ámbito autonómico y estos límites no se respetan en el siguiente caso. La norma estatal, se alega, ha optado por una medida de fomento de la vivienda protegida a través de un instrumento de naturaleza urbanística (la reserva de un 30 por 100 de la edificabilidad de cada unidad de ejecución) que condiciona el modelo urbanístico que puede querer implantar el legislador autonómico y vulnera su competencia exclusiva en materia de urbanismo (STC 61/1997, FJ 9). Es más, el precepto impugnado, se argumenta, permite excepciones a la reserva siempre que se asegure el cumplimiento del principio de cohesión social, lo que, en su opinión, evidencia que nada tiene que ver esta regulación con la garantía de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes o con la ordenación de la economía, sino que se trata única y exclusivamente de medidas relativas al crecimiento urbano, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, conforme a la STC 36/1994, FJ 3.

Finalmente, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que el precepto podría considerarse una norma armonizadora de las normas autonómicas que ya regulaban este tipo de reservas, pero, en tal caso, la regulación se habría acometido sin seguir el procedimiento ni darse los requisitos previstos en el art. 150.3 CE, lo cual ha sido rechazado en la STC 40/1988.

c) Art. 11.2: Se considera inconstitucional por carecer el Estado de competencias para establecer una regulación específica que incide en un procedimiento sectorial en materia de urbanismo y, por ende, de competencia de las Comunidades Autónomas. El Letrado de la Comunidad de Madrid argumenta que si el Estado regulase el «resumen ejecutivo» con un carácter general para todos los procedimientos, como un mecanismo para el cual los administrados pueden conocer de forma sencilla los principales aspectos del expediente que se somete a dicha información, no habría nada que objetar; pero, en el precepto impugnado, es el Estado el que impone dicho resumen exclusivamente para los procedimientos de aprobación o alteración de planes urbanísticos, sin que lo exija, por el contrario, para otros procedimientos estatales similares (planes de carreteras, planes hidrológicos). Por otra parte, dirá, de ser necesaria una especialidad para la tramitación de los planes urbanísticos, esa especialidad correspondería establecerla a las Comunidades Autónomas respetando las garantías y los derechos de los ciudadanos establecidos en el procedimiento administrativo común. En definitiva, a su juicio, el Estado puede establecer un periodo de información pública en la tramitación de los planes; pero no puede regular una especialidad como la que recoge el precepto que se impugna. Todo ello resulta contrario a la doctrina constitucional sobre el alcance de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE en materia de procedimiento administrativo común (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 31, y 50/1999, de 6 de abril).

d) Art. 15: Se afirma que vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y autoorganización (arts. 148.1.1 CE y 26.1.1 EAM) porque en su párrafo 5 impone a las Administraciones autonómicas un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística sobre sostenibilidad ambiental y económica disponiendo, además, que el órgano al que ha de elevarse ha de ser un órgano colegiado de gobierno. A juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, la norma estatal, al prever el órgano concreto que ha de conocer el informe, interfiere en la potestad de autoorganización de la Comunidad, pues lo cierto es que, aunque la redacción del precepto adolezca de cierta indefinición, todo apunta —especialmente la expresión «gobierno» que hace referencia a un



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

órgano de dirección política y no meramente administrativo— a que el legislador estatal se está refiriendo al Consejo de Gobierno. Ello, afirma, resulta contrario a la doctrina constitucional (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12) conforme a la cual las leyes estatales no pueden predeterminar qué órganos concretos de la Administración autonómica han de ostentar determinadas materias, especialmente cuando se trata de un informe que no afecta directamente a los ciudadanos, sino que es un mero instrumento de seguimiento interno de la actuación administrativa de ejecución urbanística. Al no afectar a los ciudadanos, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, la regulación no encuentra amparo en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). Y tampoco considera que pueda incardinarse en las competencias estatales en materia medioambiental (art. 149.1.13 CE), puesto que se trata de un mero mecanismo de control interno de la actuación de la Administración. Por ello, concluye afirmando que su regulación compete, en su caso, a la Comunidad Autónoma, tal y como se deduce de la STC 251/2006, de 25 de julio.

Finalmente, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que la ley impugnada también vulnera las competencias autonómicas la imposición de proceder a la revisión plena de los instrumentos de ordenación en función de los parámetros de sostenibilidad fijados (art. 15.4), pues de esta forma se están condicionando indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.

e) Art. 16.1 b): Se reputa contrario a las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) en la medida en que este precepto vuelve a hacer referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida prevista en el art. 10 b) de la Ley que ha sido impugnado por los motivos ya expuestos y que el Letrado de la Comunidad de Madrid sintetiza de la siguiente forma: «una cosa son las facultades que, al amparo de la competencia estatal en materia económica, puede desarrollar el Estado (fijación de un precio básico, establecimiento de ayudas, etc.), tal y como reconoció la STC 152/1988, y otra el utilizar los mecanismos propios de la legislación urbanística para la consecución de objetivos en materia de política de vivienda, posibilidad rechazada expresamente en el fundamento jurídico 24 de la STC 61/1997 anteriormente citado».

f) Art. 34: Se impugna por considerar que vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos de la política económica nacional (arts. 148.1.13 CE y 26.1.17 EAM).

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que, en la disposición final primera, este precepto se ampara en la competencia estatal en materia de planificación de la actividad económica (art. 149.1.13 CE); pero va más allá de lo que permite la doctrina constitucional sobre este título (STC 61/1997, FJ 36), puesto que no se limita a establecer el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo para la construcción de viviendas de protección pública, sino que especifica otros usos de carácter social de forma taxativa, imponiendo a las Comunidades Autónomas un instrumento de actuación urbanística que condiciona el modo de utilización de las cesiones de aprovechamiento así como una utilización específica de dichos patrimonios que sólo puede ser alterada por las Comunidades Autónomas mediante norma con rango de ley. Se extiende así, a juicio del Letrado de la Comunidad de Madrid, una competencia estatal horizontal más allá de lo permitido constitucionalmente [«la consecución de objetivos de la política económica nacional» (STC 75/1989, de 24 de abril, FJ 4)], invadiendo las competencias autonómicas urbanísticas y también las de desarrollo de las bases estatales en materia económica, ya que, en su opinión, no se respeta margen alguno para que las Comunidades Autónomas establezcan los fines de naturaleza económica a cuya consecución han de orientarse los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

g) Disposición adicional primera: Se considera contraria a la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), pues, según





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

el Letrado de la Comunidad de Madrid, si bien la STC 194/2004, de 10 de noviembre (FJ 8), ha admitido que el Estado puede adoptar medidas coordinadoras incluso en materias de competencia autonómica, también, ha señalado los límites de la facultad de coordinación del Estado, que ni «otorga a su titular competencias que no ostente y, en concreto, facultades de gestión complementarias», ni puede suponer «una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma» (STC 194/2004, FJ 7). Es este límite el que el Letrado de la Comunidad de Madrid considera vulnerado, pues afirma que la disposición impugnada, «amparándose en el manto de la cooperación en materia de información sobre suelo y urbanismo, en realidad pretende atribuir al Estado una competencia para homogeneizar la materia de la cual carece», ya que la Administración estatal «definirá» y «promoverá» criterios y principios básicos que posibiliten la formación del sistema público de información, lo que permitirá al Estado imponer criterios de coordinación que, «al deber ser compatibles con lo que el propio Estado fija en el ejercicio de una de sus competencias exclusivas, como es el Catastro Inmobiliario, traen como resultado el sustraer a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su competencia lo cual determinaría su inconstitucionalidad». Salvo, añade, que se interprete que al hacer mención también a la «colaboración con las Comunidades Autónomas», el precepto deja a la voluntariedad de éstas dicho sistema. Si así se entendiera, el Letrado de la Comunidad de Madrid considera que el Tribunal podría declarar la constitucionalidad del precepto mediante una interpretación conforme que estableciera la voluntariedad del sistema. Sin embargo, señala que, puesto que de acuerdo con la STC 5/1981, de 13 de febrero, no puede ser objeto de su pretensión una interpretación de conformidad del precepto, solicita la declaración de su inconstitucionalidad.

h) Disposición adicional novena: Se impugna por entender que vulnera la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM).

Entiende el Letrado de la Comunidad de Madrid que, aunque la disposición final primera no establece el título competencial en el que se ampara este precepto, el título no puede ser otro que el art. 149.1.18 CE, aunque la regulación se excede del alcance de esta competencia estatal que se reduce a la determinación del procedimiento administrativo común, pero que no se extiende a la previsión de singularidades en el procedimiento administrativo urbanístico.

Se argumenta que el Estado puede imponer la publicación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística [STC 61/1997, FJ 25 d)], pero no determinar cuáles han de ser los entes públicos que ostentan la facultad de publicación ni por qué medios ha de realizarse la publicación. A ello añade que el Estado pretende imponer en materia urbanística «unas garantías procedimentales que no exige ni con carácter general ni en ninguna otra rama del ordenamiento jurídico». Por todo ello, concluye que el Estado se ha excedido de su competencia en materia de procedimiento administrativo común, invadiendo las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

i) Disposición transitoria cuarta: Se impugna por vulnerar la competencia de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM) y, por conexión, con la impugnación del art. 15 y, más concretamente, con la alegación de que la imposición de la revisión de los instrumentos de ordenación por motivos medioambientales es inconstitucional. Según el Letrado de la Comunidad de Madrid, «el precepto muestra claramente el deseo del legislador estatal de condicionar la actuación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio al imponerles normas en materia de elaboración de planes urbanísticos». Y si a ello se suma «el escaso plazo que se da a las Comunidades Autónomas para adaptar sus leyes urbanísticas, se advierte claramente el deseo del legislador estatal de interferir las competencias autonómicas en materia de urbanismo».



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

j) Finalmente, se alega que la Ley 8/2007 incurre en una extralimitación en la utilización de los títulos competenciales transversales (arts. 149.1.1 y 13 CE) a la luz de la doctrina constitucional sobre el alcance de los títulos estatales ex arts. 149.1.1 y 13 CE (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 125/1984; 112/1995, de 6 de julio; 37/1987, de 26 de marzo; 45/2001, de 15 de febrero, y 77/2004, de 29 de abril).

2. Por providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 1 de octubre de 2007, se personó el Abogado del Estado y suplicó le fuera concedida prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones previsto en el art. 34.2 LOTIC.

4. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle prórroga en ocho días más del plazo concedido para formular alegaciones.

5. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado el día 10 de octubre de 2007, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

7. Mediante escrito registrado con fecha 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado formula sus alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) Con carácter preliminar, el Abogado del Estado destaca que, con acierto, en la demanda sólo se pide la declaración de inconstitucionalidad y no la nulidad de los preceptos impugnados debido a que éstos son de aplicación directa en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla (disposición final primera, número 4). En consecuencia, afirma, «la eventual declaración de inconstitucionalidad de cualquier precepto de la LS por razones competenciales no debe llevar consigo la nulidad sino sólo la inaplicabilidad a la Comunidad Autónoma recurrente».

b) Art. 6 a): El Abogado del Estado rechaza la argumentación de la demanda basada en que la regulación de este precepto «condiciona» las competencias autonómicas, pues, dirá, esa es, precisamente, la finalidad del establecimiento por el Estado de «condiciones básicas» ex art. 149.1.1 CE y lo que debería argumentarse es que se ha desbordado por el Estado el carácter básico de las condiciones o se ha incumplido la finalidad igualatoria que éstas están llamadas a cumplir. Considera, además, que el precepto contiene una clara condición básica igualatoria de la libertad de empresa en el ámbito de la ejecución urbanística y se mantiene en un nivel principal, fijando cuatro criterios que han de ser respetados por la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística. Regula la iniciativa empresarial de los



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

particulares en un ámbito sustraído a los mecanismos de mercado estableciendo las condiciones básicas igualatorias para su ejercicio. Por otra parte, la flexibilización que introduce el precepto en beneficio de los propietarios nada tiene que ver, dice el Abogado del Estado, con su configuración de norma de derecho supletorio; el art. 6 a) es de aplicación directa en toda España, de modo que no opera en caso de laguna de la legislación autonómica sino que remite a ésta «en un singular tipo de colaboración entre ambos legisladores, el nacional y el regional».

c) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los arts. 10 b), 11.2, 15 y 16.1 b), el Abogado del Estado señala que, conforme a la disposición final primera de la Ley, estos preceptos tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad y, «en su caso», de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente. La expresión «en su caso» puede entenderse en un doble sentido. Por un lado que, además de establecer una condición básica, la regulación puede considerarse básica ex art. 149.1.13, 18 o 23 CE, dándose una «justificación competencial concurrente o confluyente»; de otro, que se trata de una «justificación competencial alternativa o subsidiaria». El Abogado del Estado anuncia que utilizará, en función del precepto, el tipo de justificación que más se adapte al contenido del mismo. Y tras ello se adentra ya en el análisis de los preceptos.

d) Art. 10 b): Para el Abogado del Estado la reserva de edificabilidad para viviendas protegidas que consagra este precepto encuentra cobertura tanto en el art. 149.1.1 CE como en el art. 149.1.13 CE. Reconoce que el Tribunal en sus resoluciones previas ha rechazado la posibilidad de dictar condiciones básicas en relación con el derecho de la vivienda ex art. 149.1.1 CE, remitiendo a las competencias estatales ex art. 149.1.11 y 13 CE (STC 152/1988) pero considera que esta doctrina debería ser revisada al configurar el art. 4 a) de la Ley de suelo el derecho a una vivienda digna como un derecho de todos los ciudadanos. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que la reserva de edificabilidad encuentra en todo caso justificación en el art. 149.1.1 CE, puesto que regula un deber o carga del derecho a la propiedad urbanística por razones sociales, tratando, al fijar un mínimo de reserva, de lograr una igualación mínima en la carga para todos los propietarios incluidos en una actuación de urbanización, sea cual sea la Comunidad Autónoma en que ésta se ubique. La flexibilización en la reserva mínima que introduce el precepto goza, dirá el Abogado del Estado, de la misma cobertura constitucional. También puede argumentarse, sigue diciendo el Abogado del Estado, que ambas regulaciones son una base de ordenación económica para el sector inmobiliario y, más concretamente, para el subsector de promoción de viviendas, con una incidencia clara en el mismo que persigue asegurar la oferta de suelo para un tipo especial de vivienda en una finalidad muy similar a la prevista para los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo en el art. 280.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 que el Tribunal Constitucional consideró que tenía cobertura en el art. 149.1.13 CE (STC 61/1997, FJ 36). Por tanto y en modo alguno, nos encontramos, según el Abogado del Estado, ante una norma de armonización, como sostiene la demanda; el precepto no establece «principios necesarios para armonizar» sino que fija un mínimo común igualatorio.

e) Art. 11.2: El Abogado del Estado afirma que este precepto trata de asegurar la efectividad del derecho, reconocido a los ciudadanos en los arts. 4 e) y 11.1, a la participación en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, garantizando la claridad y la transparencia, y asegurando que las posibilidades de información del ciudadano no queden eliminadas por la existencia de un volumen excesivo de información llena de tecnicismos. Entiende, pues, que el resumen ejecutivo puede considerarse «un modo de concretar el derecho del ciudadano a obtener información y orientación que reconoce el art. 35 g) de la propia LRJPAC [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]», actuando



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

en última instancia como garantía procedimental de la información pública que encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE.

Rechaza, por otra parte, el Abogado del Estado la queja expresada en la demanda de que este resumen ejecutivo no se exige en otros planes estatales, como los hidrológicos o los de carreteras, puesto que no existe similitud «entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y los planes relativos a un tipo de infraestructura o a un recurso natural» y, en todo caso, el art. 11.2 de la Ley de suelo tiene su correlato en el art. 16.1 a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora de los derechos de acceso, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, al que remite, por ejemplo, el Reglamento de planificación hidrológica (Real Decreto 907/2007).

f) Art. 15: El Abogado del Estado señala que en la demanda sólo se argumenta la inconstitucionalidad de los números 5 y 6, por lo que, correspondiendo al recurrente la carga de fundamente la impugnación, sólo procede contestar a la de estos apartados. Sobre el número 5, afirma el Abogado del Estado que este precepto no interfiere en lo más mínimo ni en la potestad organizatoria ni en la distribución interna de competencias de las Administraciones competentes, pues éstas pueden ejercer la primera y repartir las segundas sin ningún límite indebido. Lo que pretende el precepto, dirá el Abogado del Estado, es que el órgano colegiado de gobierno de cada Administración competente sea consciente de la magnitud del impacto real alcanzado por la ejecución urbanística en la sostenibilidad ambiental y económica. La vertiente de seguimiento ambiental presenta, en su opinión, una clara relación con lo dispuesto en el art. 15.1 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, de tal forma que el art. 15.1 no es más que la traducción al campo urbanístico de un deber de seguimiento impuesto por una norma básica medioambiental, teniendo, por tanto, cobertura en el art. 149.1.23 CE. La vertiente de sostenibilidad económica está amparada, añade, por el art. 149.1.13 y 14 CE, pues de lo que se trata es de tomar en consideración «el impacto de la actuación sobre las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la prestación de servicios resultantes», así como de «ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos».

El número 6 del art. 15, por su parte, encuentra también amparo, según el Abogado del Estado, en el art. 149.1.23 CE, ya que de lo que se trata, en línea con el art. 15.1 de la Ley 9/2006, es de «identificar con prontitud los efectos adversos no previstos» de la actividad urbanizadora y «llevar a cabo las medidas adecuadas para evitarlos», entre ellas, el ejercicio pleno de la potestad de ordenación. De ahí, dirá, que la norma obligue a identificar los supuestos de ejercicio pleno de la potestad de ordenación por razones de impacto ambiental adverso de la actuación urbanizadora, pero sin especificar cuáles hayan de ser esos casos. No obstante, el Abogado del Estado afirma que la previsión también puede considerarse una norma de garantía en relación con los derechos procedimentales participativos [arts. 4 e) y 11 de la Ley] amparada por el art. 149.1.18 CE; la norma, señalará, «vendría a ser algo así como una garantía preventiva de tales derechos frente a posibles desviaciones de procedimiento (détournements de procédure) consistentes en recurrir a la modificación puntual cuando lo procedente en derecho fuera el ejercicio pleno de la potestad».

g) Art. 16.1 b): Puesto que la impugnación de este precepto se hace por conexión con la del art. 10 b) de la Ley, el Abogado del Estado se remite a lo dicho sobre este artículo, añadiendo que «el cumplimiento efectivo establecido por el legislador para la entrega del suelo destinado a vivienda protegida refuerza claramente tanto el carácter de carga que entraña para el derecho dominical de los propietarios del ámbito, cuanto su aspecto de medida directamente incidente sobre la estructura de la oferta de suelo, por lo que el inciso que nos ocupa queda amparado por las competencias de las materias 1 y 13 del art. 149.1 CE».





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

h) Art. 34: El Abogado del Estado aclara que la impugnación se dirige realmente al número 1 del precepto, puesto que nada se alega en relación con los números 2, 3 y 4, sin que respecto a los mismos se haya, por tanto, levantado la carga alegatoria que incumbe al actor. Respecto al número 1, el Abogado del Estado distingue entre sus dos incisos y afirma que el primer inciso, a tenor del cual los bienes adquiridos ex art. 16.1 b) tienen por finalidad la construcción de viviendas en régimen de protección pública, es una norma básica de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda, tal y como se desprende del fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997. El reproche se centra, no obstante, dirá el Abogado del Estado, en el segundo inciso que obliga a las Comunidades Autónomas a que determinen los fines admisibles de uso de interés social que han de ser urbanísticos o de protección y mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural. En contestación a la impugnación, el Abogado del Estado afirma que la parte final del art. 34.1 CE no se refiere a todos los bienes, derechos y recursos que pueden llegar a integrarse en el patrimonio público de suelo de acuerdo con la variable legislación de cada Comunidad Autónoma, sino sólo a los adquiridos en virtud del deber de cesión previsto en el art. 16.1 b) de la Ley. En relación con la previsión de otros posibles usos de interés social, destaca el carácter excepcional de esos otros usos con el objetivo de preservar la finalidad primordial que es el destino a la construcción de viviendas en régimen de protección pública, exigiendo que «el apartamiento de esta finalidad por obra del legislador autonómico esté objetivamente justificado en una finalidad de interés social urbanística, medioambiental o cultural y no de otro tipo». Siendo básica la prescripción del fin (construcción de viviendas protegidas), igualmente básica es, para el Abogado del Estado, la norma complementaria con la que se protege la consecución de esa finalidad (excepcionalidad tasada de otros usos de interés social). Por otra parte, dirá, el precepto concede un mayor margen de actuación a las Comunidades Autónomas que el art. 280.1 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, que superó el test de constitucionalidad: 1) este último precepto legal prescribía las finalidades alternativas respecto a todos los bienes del patrimonio municipal de suelo, mientras que el art. 34.1 LS se refiere sólo a aquellos que lo integran «necesariamente» y 2) el mencionado pasaje del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 obligaba a que los destinos quedaran concretados en el instrumento de ordenación, mientras que con el art. 34.1 de la Ley es posible que los bienes se destinen a fines previstos en la legislación de espacios naturales o de patrimonio cultural sin necesidad de previsión en el planeamiento.

i) Disposición adicional primera: Considera el Abogado del Estado que el precepto prevé un sistema de colaboración interadministrativa, cuya participación no es voluntaria, en contra de lo que se afirma en la demanda, pues de ser así no sería posible la formación y actualización permanente de un sistema general e integrado de información completo y fiable. Y entiende que el precepto encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE por razones similares a las contenidas en el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997 y porque lo que se persigue es garantizar la transparencia, principio de relación entre la Administración y los ciudadanos (art. 3.5 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) y factor relevante para asegurar un buen funcionamiento de los mercados inmobiliarios que tienen un peso e incidencia notables en la estructura económica de nuestro país. En atención a esta conexión, también puede invocarse el art. 149.1.13 CE.

j) Disposición adicional novena: El Abogado del Estado considera que sólo se ha impugnado —puesto que respecto al resto del precepto no se cumple con la carga alegatoria— el número 2 del art. 70 ter de la Ley reguladora de las bases de régimen local (LBRL) que, en su parecer, pretende «robustecer las vías de acceso de los ciudadanos al contenido actualizado de los instrumentos de ordenación, así como facilitar el conocimiento de los trámites relevantes de los procedimientos para la aprobación o alteración de tales instrumentos y en particular de un trámite con la mayor virtualidad participativa, como es el de información



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

pública». Se trata, por tanto y a su juicio, de una norma básica que delimita, aumentándolo, el alcance del derecho de los ciudadanos a la cognoscibilidad del contenido de la ordenación urbanística y de sus principales momentos de ordenación, para dotar de efectividad a los derechos ciudadanos de «acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental» y de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación territorial o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental. Por otra parte, señala que la publicación electrónica de diarios y boletines oficiales está actualmente regulada en el art. 11 de la Ley 11/2007, de 22 de junio (art. 12), y que el número 2 del nuevo art. 70 ter LBRL constituye una base del régimen jurídico administrativo en materia de publicidad de normas y trámites relativa a «un sector específico, como es el urbanismo», tal y como permite el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997. Sostiene el Abogado del Estado que «las bases del régimen jurídico de la publicación de normas y actos administrativos incluyen ciertamente la determinación de los sistemas o medios legítimos de publicidad, e incluso la imposición de algunos de estos sistemas, sea el periódico oficial o sea la publicación telemática, como mejor y más efectiva garantía de acceso y conocimiento por parte de los ciudadanos».

k) Disposición transitoria cuarta: Impugnándose este precepto por su conexión con el art. 15.6 de la Ley de suelo, el Abogado del Estado reitera el fundamento competencial ya aducido respecto a este artículo: el art. 149.1.23 CE y, eventualmente, el art. 149.1.18 CE. La disposición transitoria cuarta es una norma de garantía de efectividad de la contenida en el art. 15.6 ante una posible pasividad o inactividad del legislador territorial. Dice el Abogado del Estado que «es obvio que una norma básica de protección medioambiental o del régimen jurídico administrativa no puede quedar inútil simplemente por la pasividad del legislador autonómico de desarrollo en la determinación de su hipótesis de aplicación» y que, «cuando se trata de una norma protectora del tipo que nos ocupa, sobre el legislador territorial de desarrollo pesa el deber constitucional de procurar efectividad a la norma básica estatal», de modo que, si se incumple este deber en el plazo razonable que señale el legislador nacional, «este ha de entenderse investido de la potestad de establecer una norma, asimismo básica, para asegurar su efectiva aplicación». En definitiva, argumenta, «el art. 15.6 LS es una norma básica primaria (directamente prescriptiva) mientras que la transitoria 4 es, en realidad, una norma básica secundaria para asegurar o garantizar la efectiva aplicación de la norma básica primaria en tiempo oportuno ("base transitoria de garantía o aseguramiento")».

l) El Abogado del Estado termina dando contestación al fundamento décimo de la demanda en el que se afirma que se ha incurrido en una extralimitación en la utilización de los títulos estatales transversales. Señala, a este respecto, que ya se ha dado contestación en las alegaciones anteriores a esta queja, sin que sea necesaria una consideración general y abstracta sobre el alcance y significado que debe darse a las competencias estatales ex art. 149.1.1 y 13 CE.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado suplica que se dicte Sentencia desestimatoria. Por medio de otrosí, solicita, además, la acumulación de este recurso y los numerados 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007, afirmando que concurren circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC), puesto que todos ellos se dirigen contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y en buena parte de ellos coinciden algunos de los preceptos impugnados, siendo su fundamentación constitucional, por tanto, similar.

8. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 28 de agosto de 2007, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en nombre del



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Consejo de Gobierno de La Rioja, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 10, 11.2, 14, 15.6, 17.5, 33, disposición adicional sexta.1, disposición transitoria primera y disposición final primera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Tras argumentar la legitimación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Letrado autonómico se adentra en unas consideraciones preliminares sobre las competencias que la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta sobre las materias que son objeto de regulación en la Ley 8/2007 y recuerda la doctrina constitucional sobre el alcance de las mismas, haciendo un análisis especialmente extenso de las SSTC 61/1997 y 164/2001.

A continuación analiza los títulos invocados por el Estado en la disposición final primera de la Ley y realiza unas consideraciones críticas sobre el alcance dado a los mismos por el legislador estatal para establecer la regulación contenida en la Ley 8/2007. En primer lugar, el Letrado de la Comunidad de La Rioja señala que, si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido que el art. 149.1.1 CE permite al Estado establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad, en la exposición de motivos de la Ley se extiende el citado pasaje constitucional a otros derechos que no lo son en el sentido estricto indicado en las SSTC 61/1997, FJ 7 b); 164/2001, FFJJ 5 y 39; 239/2002, FJ 10; 228/2003, FJ 10, y 251/2006, FJ 11, al tratarse de meros principios de la política económica y social (derecho al medio ambiente y a una vivienda digna) para cuya regulación el Estado debe acudir a sus títulos específicos. En segundo lugar, el alcance de las competencias estatales ex art. 149.1.13 y 18 CE debe interpretarse de forma restrictiva (STC 164/2001, FJ 9), sin que, más concretamente, el art. 149.1.18 CE permita al Estado adentrarse en la regulación de las potestades públicas urbanísticas, puesto que ello forma parte del ámbito de la competencia autonómica en materia de urbanismo. En tercer lugar y en relación con la competencia estatal para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), afirma el Letrado de la Comunidad de La Rioja que este título sólo permite regular el suelo no urbanizable de especial protección, no el suelo no urbanizable común o general, que es la mayor parte del territorio nacional (SSTC 61/1997, FJ 16 y 164/2001, FJ 32). Finalmente, se argumenta que, puesto que la disposición final primera no especifica qué preceptos tienen apoyo en los diversos títulos invocados en la misma, si «alguno de los preceptos de la Ley no encontrase cobertura en los títulos competenciales reservados al Estado que se mencionan en la disposición final primera, ésta será en ese extremo igualmente inconstitucional, junto al precepto sustantivo que carezca de tal cobertura».

Tras estas consideraciones preliminares, el escrito se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto.

b) Art. 1: Se afirma, en primer lugar, que la referencia que se hace en este precepto al art. 149.1.1 CE no es en sí misma inconstitucional, pero sí pueden serlo preceptos concretos de la Ley en los que se rebase el alcance de las condiciones básicas y éstas se extiendan más allá de los derechos constitucionales en sentido estricto hasta abarcar lo que son principios rectores de la política económica y social. Por otra parte, se rechaza que los títulos competenciales estatales ex arts. 149.1.13 y 149.1.23 CE permitan al Estado «abrir un ámbito competencial propio, horizontal y eventualmente expansivo, en relación con el régimen jurídico del suelo», puesto que el régimen jurídico del suelo es «ordenación del territorio y urbanismo» y, por tanto, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. El Estado no puede pretender convertir, mediante el uso de títulos horizontales, una competencia exclusiva autonómica en una competencia de desarrollo legislativo y de ejecución.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

c) Art. 2: Se afirma que este precepto indica cómo tienen que ser y qué fines y objetivos han de perseguir unas políticas públicas que compete ejercitar en exclusiva a las Comunidades Autónomas y, por tanto, invade su competencia urbanística y su esfera de autonomía política.

d) Art. 10 y disposición transitoria primera: El art. 10 se reputa inconstitucional por cuanto impone a las Comunidades Autónomas determinados criterios en materia territorial, urbanística y de vivienda. La determinación de un porcentaje de reserva para edificación con régimen de protección pública no encuentra cobertura, según el Letrado de la Comunidad de La Rioja, en el art. 149.1.13 CE, de acuerdo con la doctrina establecida en la STC 152/1988, debiendo considerarse una decisión que corresponde al titular de la competencia sobre vivienda. Por su parte, la disposición transitoria primera se reputa inconstitucional por conexión con el art. 10.

e) Art. 11.2: Se afirma que el contenido de este precepto es inconstitucional porque no se limita a prever de forma abstracta el derecho a la información y participación pública en el planeamiento y la gestión urbanística, sino que regula ampliamente su contenido (describiendo incluso documentos como el resumen ejecutivo) y vulnera la competencia autonómica para regular un procedimiento administrativo especial que le corresponde a las Comunidades Autónomas al tratarse de urbanismo (STC 175/2003) y que el Estado no puede abordar al amparo del art. 149.1.18 CE.

f) Art. 14: Se impugna por considerar que el Estado no ostenta título alguno que le permita la regulación de aspectos de la ejecución urbanística, sin que pueda hacerlo sobre la base de títulos horizontales como los consagrados en los números 1, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE. El objeto de la regulación es una técnica urbanística, que compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas.

g) Art. 15.6: Se alega que este precepto impone a las Comunidades Autónomas una actividad legislativa -consistente en establecer en qué casos la potestad de ordenación corresponde al municipio y en qué otros a la entidad territorial superior en que se integre- en materia de su competencia (urbanismo), sin que se alcance a encontrar precepto constitucional alguno que habilite al Estado para ello.

h) Art. 17.5: Se considera inconstitucional porque regula operaciones propias de la reparcelación y compensación que forman parte de la materia «urbanismo» (STC 61/1997) y corresponde regular a las Comunidades Autónomas.

i) Art. 33: El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma que, de la doctrina sentada en la STC 61/1997 (FJ 36), se deduce que este precepto es inconstitucional porque no compete al Estado la regulación de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo y porque el Estado no tiene ninguna competencia para la determinación del carácter finalista de los ingresos, ni en el art. 149.1.1 ni en el art. 149.1.13 CE.

j) Disposición adicional sexta.1: El Letrado de la Comunidad de La Rioja recuerda que esta Comunidad Autónoma interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, que está íntimamente conectado a esta disposición adicional sexta. El precepto se reputa inconstitucional porque establece una regla prohibitiva que se impone a las Comunidades Autónomas sin dejar prácticamente margen alguno de desarrollo legislativo, al resultar inmodificables los aspectos más relevantes de la cuestión y producirse, por tanto, un vaciamiento de la competencia autonómica. Se vulneran de esta forma, según el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, así como sus competencias en materia de desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de protección del patrimonio forestal [art. 9.1 y 11 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR)].





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

k) disposición final primera: Se afirma que, en la medida que algunos preceptos incurren en exceso competencial, esta disposición, que enuncia los títulos competenciales que habilitan al Estado para establecer esta Ley, debe reputarse igualmente inconstitucional.

9. Por providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno acordó, a propuesta de la Sección Segunda, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Acordó también publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

10. El Presidente del Congreso de los Diputados comunicó, mediante escrito registrado el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

11. El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado el 10 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

12. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 1 de octubre de 2007 se personó el Abogado del Estado y solicitó prórroga del plazo concedido para realizar alegaciones.

13. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y prorrogarle en ocho días más el plazo concedido para presentar alegaciones.

14. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca del alcance que, en atención a las competencias del Estado en Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

b) Art. 1: El Abogado del Estado señala que de este precepto se impugnan únicamente las palabras «las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico», pero considera que, puesto que esas bases se establecen en el título II de la Ley de suelo y en el capítulo II del título V de la misma, lo coherente habría sido impugnar la integridad de los preceptos pertenecientes al título II, cosa que no se ha hecho, por lo que considera que el reproche al art. 1 queda debilitado. Por otra parte, el Abogado del Estado sostiene que «no cabe descartar a priori y radicalmente (como sería preciso para que prosperara la impugnación de este pasaje del art. 1 LS) la posibilidad de que algún precepto de la LS pueda encontrar amparo constitucional, único o concurrente, en las materias 13 y 23 del art. 149.1 CE», puesto que el Tribunal Constitucional ha aceptado que el Estado tiene competencias amparadas en esos preceptos que pueden limitar o condicionar las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 61/1997, FJ 36; 36/1994, FJ 3; 46/2007 y 164/2001, FJ 7).

c) Art. 2: En primer término, el Abogado del Estado sostiene que no se ha cumplido con la carga de la alegación, puesto que no se ofrece un examen preciso de los tres apartados del extenso precepto ahora impugnado. En cualquier caso y por lo que concierne al número 1,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

afirma que los destinatarios del mismo no son solamente las Comunidades Autónomas, sino también el propio Estado y las entidades locales, en la medida en que todos desarrollan políticas públicas que pueden afectar a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo y que la competencia estatal para prescribir amplísimos fines, tales como la utilización según el interés general o el desarrollo sostenible, derivan, concurrentemente, de sus competencias para establecer bases de la ordenación económica y protección medioambiental (arts. 149.1.13 y 23 CE) y entronca con lo dispuesto en los arts. 47 y 128.1 CE. El principio de desarrollo sostenible, dirá el Abogado del Estado, modula la cláusula constitucional de modernización y desarrollo (art. 130.1 CE) en línea con una orientación indiscutible en este sentido de la Unión Europea [Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el medio ambiente urbano COM (2005) 718 final, 11 de enero de 2006].

El número 2, continúa argumentando el Abogado del Estado, contiene una concreción del significado del principio de «desarrollo sostenible» amparada en el art. 149.1.23 CE en la línea del entendimiento de este principio que rige en la Unión Europea [Estrategia revisada de la UE para el desarrollo sostenible (Consejo, Bruselas, 26 de junio de 2006)]. Además, el precepto dispone que la «persecución» de estos fines de desarrollo sostenible se adaptará a las peculiaridades del modelo territorial adoptado por los poderes públicos territoriales competentes.

Finalmente, el número 3 del art. 2 se inspira, según el Abogado del Estado, en los arts. 9.2 y 47 CE, remitiendo a la legislación en la materia. El párrafo primero de este número se justifica en los mismos títulos que los artículos siguientes a los que remite; es decir, los invocados en el número 1 de la disposición final primera y, especialmente, en la materia primera del art. 149.1 CE. El párrafo segundo, «en cuanto coloca al suelo residencial al servicio del derecho a la vivienda, puede considerarse una condición básica igualatoria del derecho de los propietarios de este suelo al ejercer su facultad de edificar (art. 8.1.b LS), y se ampara por tanto en el art. 149.1.1 CE».

d) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los arts. 10, 11.2, 14, 15.6 y 17.5, el Abogado del Estado reitera las consideraciones ya realizadas en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca de la «justificación competencial concurrente o confluyente» y la «justificación competencial alternativa o subsidiaria», señalando aquí también que utilizará, en función del contenido del precepto, el tipo de justificación que considere más adecuada.

e) Art. 10: El Abogado del Estado hace constar que realmente en la demanda sólo se argumenta la inconstitucionalidad del apartado b) de este precepto. Su apartado a) es un corolario de los arts. 2.3 y 3.1 de la Ley de suelo, puesto que parte del presupuesto de que todo suelo ostenta per se un valor ecológico, de tal forma que cualquier proceso de urbanización sobre el mismo ha de estar debidamente fundado en la finalidad de satisfacer las necesidades que lo justifiquen y evitar la especulación. Por otra parte y en cuanto a que la urbanización de los terrenos implica la agregación de valor en beneficio de los propietarios, la exigencia de que la misma esté justificada en genuinas necesidades sociales opera como una condición básica igualatoria amparada en el art. 149.1.1 CE (STC 164/2001, FJ 32) y también, concurrentemente, en el art. 149.1.23 CE, pues pretende preservar el resto del suelo rural.

Por lo que se refiere al apartado b) del art. 10.1, el Abogado del Estado señala que la parte contraria sólo combate la imposición de una reserva de suelo residencial para vivienda en régimen de protección pública, por lo que reitera las alegaciones realizadas acerca de este inciso en contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

f) Art. 11.2: El Abogado del Estado reitera las alegaciones ya realizadas respecto a este precepto en su contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007, concluyendo que el



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

art. 11.2 encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE y no viola la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

g) Art. 14: El Abogado del Estado afirma, en primer lugar, que la demanda «no ofrece más argumento de inconstitucionalidad que la afirmación categórica e infundada de que no puede ampararse en ninguna de las competencias estatales de las materias 1, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE, porque la ejecución es una técnica urbanística» y, por tanto, considera que «no se levanta debidamente la carga alegatoria». No obstante, a continuación defiende la constitucionalidad de los dos números del art. 14, señalando que es preciso tener en cuenta que ambos contienen definiciones estipulativas «a efectos de esta Ley» y «a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley» de los conceptos «actuaciones de urbanización» [art. 14.1 a)], «actuaciones de dotación» [art. 14.1 b)], «iniciación de las actuaciones de urbanización» (art. 14.2 I) y «terminación de las actuaciones de urbanización» (art. 14.2 II), con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), «proporcionando certeza sobre el significado y alcance de los conceptos abundantemente empleados en el propio texto legal, por lo general al precisar el supuesto de hecho de una norma». Considera, además, que, precisamente porque las definiciones se hacen exclusivamente «a los efectos de esta Ley», son competencialmente inocuas y, en todo caso, muchos de los preceptos que se integran con estas definiciones no han sido impugnados. Por otra parte, recuerda el Abogado del Estado que en la STC 164/2001 (FJ 6 en adelante) ya se dijo que la simple mención de conceptos o técnicas urbanísticas en leyes estatales no implica inconstitucionalidad alguna.

h) Art. 15.6: El Abogado del Estado reitera las alegaciones ya realizadas sobre este precepto en la contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

i) Art. 17.5: Para el Abogado del Estado, este precepto encuentra amparo en el art. 149.1.8 (legislación civil) puesto que se ciñe estrictamente a regular la eficacia jurídico-civil general de los instrumentos de equidistribución: subrogación real; eficacia distributiva o determinativa; libertad de cargas de los terrenos adquiridos por la Administración en virtud de los deberes de cesión o entrega del art. 16.1 LS, letras a y b, y determinación del alcance objetivo de las aportaciones». Señala, además, que el fundamento jurídico 28 f) de la STC 61/1997 así lo reconoce: «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». Y en todo caso, argumenta, el número 5 de la disposición final primera deja a salvo los regímenes civiles forales o especiales allí donde existen. Por otra parte, señala que la precisión de los efectos jurídico-reales de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas es también relevante para fijar el régimen de su reflejo registral inmobiliario («ordenación de los registros e instrumentos públicos»), como evidencian, por ejemplo, los arts. 18 y ss. del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

j) Art. 33: Este precepto encuentra cobertura en la competencia estatal para establecer las bases de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), de acuerdo con el fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997. La competencia relativa a la «existencia de la figura» en el art. 149.1.13 CE, dirá el Abogado del Estado, «comprende los rasgos definitorios y esenciales del patrimonio público de suelo, esto es: fijar sus finalidades generales...; determinar los bienes, recursos derechos que, como mínimo y necesariamente, deben integrarlos...; reconocer su naturaleza de patrimonio separado, y, finalmente establecer las medidas imprescindibles para preservar su existencia». Su carácter de medida de ordenación económica se advierte con mayor claridad, si se tiene en cuenta que, de no imponerse las vinculaciones previstas en los arts. 33 y 34, el suelo entregado a la Administración en cumplimiento del deber impuesto por el art. 16.1 b) LS podría enajenarse, como cualquier otro bien, con el fin de obtener el mayor precio en el mercado, convirtiéndose la Administración en un mero oferente en el mercado de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

suelo. La inclusión del suelo adquirido ex art. 16.1.b LS en un patrimonio separado, gobernado por el principio de subrogación real y vinculado a la construcción de viviendas en régimen de protección pública y otros usos de interés social, supone que el legislador ha optado por estructurar el mercado de suelo de otra manera «impidiendo que uno de los principales oferentes como es la Administración actuante (en determinados mercados locales, el oferente principal) se limite a perseguir la maximización del beneficio» y obligándole, por el contrario, a emplear ese suelo para satisfacer el derecho a la vivienda de las capas sociales que más lo necesitan y para los mencionados usos de interés social, lo que explica que los ingresos obtenidos por enajenación o sustitución deban revertir a la conservación, administración y ampliación del propio patrimonio público separado o a los usos propios de su destino.

k) Disposición adicional sexta.1: El Abogado del Estado señala que el art. 50.1 de la Ley de montes (en la redacción que le da la Ley 10/2006, de 26 de abril) no es objeto de este recurso, que se remite a la defensa de su constitucionalidad realizada en el recurso 7837-2006 y que, mientras este recurso no se falle, el artículo goza de la presunción de constitucionalidad, por lo que no procede entrar en las consecuencias que una eventual invalidación del art. 50.1 de la Ley de montes pudiera tener sobre la subsistencia y eficacia de la disposición adicional sexta de la Ley de suelo. Ello razonado, el Abogado del Estado entiende que la disposición adicional sexta.1 se limita a añadir que, mientras dure la prohibición prevista en la Ley de montes, los terrenos incendiados «se mantendrán en la situación de suelo rural» y estarán destinados a un uso forestal «a los efectos de esta Ley», como, por ejemplo, derechos y deberes o valoración. De esta forma, el número 1 de la disposición adicional sexta es consecuencia necesaria de lo dispuesto en los arts. 12.1 y 13.1 I de la Ley de suelo, que no han sido impugnados. Es más, la disposición adicional sexta.1 podría considerarse superflua en la medida en que una lectura conjunta de los arts. 12.1 y 13.1 de la Ley de suelo y del art. 50.1 a) de la Ley de montes obliga a concluir que los terrenos forestales incendiados necesariamente han de considerarse suelo rural y quedar destinados al uso forestal mientras tengan prohibido el cambio de uso de acuerdo con el art. 50 de la Ley de montes. Se trata, en definitiva, dirá el Abogado del Estado, de un precepto competencial inocuo.

l) Disposición transitoria primera: Dado que la impugnación de esta disposición se hace por su conexión con el art. 10 b) de la Ley de suelo, el Abogado del Estado afirma que, justificada la constitucionalidad de este artículo, también ha de considerarse ajustada al orden constitucional de competencias la disposición transitoria primera (arts. 149.1.1 y 13 CE), que es una norma que garantiza (mediante una regla general y unas reglas especiales) la efectividad de la norma recogida en el art. 10 b).

m) Disposición final primera: El Abogado del Estado considera que la tacha relativa a la «defectuosa técnica normativa» carece de relieve constitucional, «puesto que este Tribunal no es juez de la perfección técnica de las leyes sino de su conformidad o disconformidad con la Constitución (SSTC, por todas, 225/1998, de 23 de noviembre, FJ 2-A, y 9/2001, de 18 de enero, FJ 17)», de modo que el reproche de inconstitucionalidad no es más que «la simple traslación a la disposición final primera de los motivos de inconstitucionalidad formulados contra los concretos preceptos» de la Ley del suelo (STC 164/2001, FJ 56).

Por todo lo anterior, el Abogado del Estado concluye solicitando se dicte Sentencia desestimatoria. Por medio de otrosí, solicita también la acumulación de este recurso con los numerados 6963-2007, 6965-2007 y 6973-2007 al apreciar circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC).

15. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 28 de agosto de 2007, don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, como comisionado de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados,





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 6 a), 8.1, 10 b), 16.1 b), 16.3, 22, 25.2, 25.3, 26.1 y 29.1 c) y la disposición transitoria primera de la Ley 9/2007.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) La demanda se inicia con una exposición breve de la evolución histórica de nuestro Derecho urbanístico y con algunas consideraciones críticas sobre la Ley 8/2007. Los recurrentes afirman que la Ley 8/2007 «aspira a estatizar ... un modelo urbanístico que otorga el protagonismo casi exclusivo en la ejecución del planeamiento a la Administración y, por delegación de ésta, al agente urbanizador, favoreciendo a través del abaratamiento de las expropiaciones de suelo, el negocio inmobiliario de las grandes empresas» y «el abuso frente a los propietarios».

b) A continuación se explica en la demanda que los motivos de inconstitucionalidad en que incurre la Ley pueden clasificarse en vicios materiales y vicios competenciales. La argumentación jurídica se ordena conforme a esta clasificación sin seguir el orden cronológico del articulado, comenzando por los vicios de orden sustantivo.

c) Art. 8: Se afirma que la declaración de la urbanización como servicio público que realiza este precepto constituye una negación desproporcionada a los propietarios del derecho a promover la iniciativa urbanizadora e implica un recorte indebido e injustificado del contenido del derecho de propiedad (art. 33.1 CE), puesto que impone un beneficio excesivo a los propietarios sin que se aprecie beneficio tangible alguno, ya que hasta ahora la legislación ya presentaba cauces para escoger el sistema de expropiación y abrir la urbanización a la competencia de terceros cuando se estimara necesario. Por otra parte, se alega también que el nuevo régimen legal permite a los legisladores autonómicos regular el derecho de los propietarios a promover la iniciativa urbanizadora sin ninguna limitación, lo que introducirá una heterogeneidad de regímenes jurídicos en una cuestión esencial del derecho de propiedad que hasta ahora se consideraba una condición básica del art. 149.1.1 CE.

d) Art. 6 a): Se reitera la idea de que la norma estatal permite una regulación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora, lo que implica la ausencia de unas condiciones básicas que garantice, como exige el art. 149.1.1 CE, la igualdad en todo el territorio nacional (STC 61/1997). El legislador incurre así en una inconstitucionalidad por omisión, pues la interpretación conjunta de los arts. 6 a) y 8 de la Ley 8/2007 «no salva el juicio de constitucionalidad por infracción del art. 149.1.1 en conexión con el art. 33 CE». Además se genera una inseguridad jurídica que vulnera el art. 9.3 CE.

e) Art. 22: El nuevo sistema de valoración del suelo es inconstitucional por varios motivos. En primer lugar, porque si el contenido del derecho de propiedad lo fija el plan en cada caso en razón del destino que se asigna a los terrenos, a ese contenido hay que atenerse también, por razones de coherencia, cuando se produce una expropiación en ejecución del propio plan. En segundo lugar, el art. 36 de la Ley de expropiación forzosa (LEF) que la propia Ley 8/1997 invoca en su exposición de motivos no impide que, en la valoración de los terrenos, se incorporen las expectativas urbanísticas, como pone de relieve la experiencia inglesa en la que existe una regla similar a la enunciada en el reseñado precepto legal, así como nuestra jurisprudencia que entiende que el art. 36.2 LEF remite al valor del mercado, debiendo señalarse que el mercado tiene en cuenta, a efectos de la valoración del suelo, el potencial urbanístico de éste. Por ello, desvincular clasificación y valoración del suelo, como lleva a cabo la norma impugnada, es materialmente imposible; e ignorar esta realidad, «tan sólo perjudicará a los propietarios que sean expropiados», puesto que éstos se podrán encontrar con que pagaron mucho más por sus bienes de lo que la Administración va a abonarles aplicando el método de capitalización que, a la postre, «supondrá de facto una verdadera confiscación», especialmente teniendo en cuenta que, en la actualidad y en muchas ocasiones, el suelo



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

rústico no tiene ninguna rentabilidad, de modo que existirá una disparidad entre el valor de mercado y el valor previsto en la ley para el caso de expropiación.

El hecho de que el propio legislador estatal permita corregir al alza las valoraciones en determinados lugares [art. 22.1 a) párr. 3)] pone de relieve, en el decir de la parte recurrente, «la mala conciencia del legislador que prevé los efectos injustos y alarmantes» que producirá la nueva regla y suscita una doble duda: por qué sólo se permite la corrección en el doble y si esa corrección será en todos los casos suficiente. Es más, la simple posibilidad de la corrección de la valoración conforme a la regla general ya evidencia la inconstitucionalidad de ésta. Además, la nueva regla de valoración producirá efectos discriminatorios contrarios al art. 14 CE, pues permitirá que dos propietarios de terrenos muy similares reciban por sus terrenos un precio dispar dependiendo de si han sido o no sometidos a una operación expropiatoria (en sentido estricto o mediante la aplicación del sistema de ejecución de planeamiento de la expropiación forzosa).

Por otra parte, el criterio de la capitalización de renta no es acorde con la garantía indemnizatoria del expropiado prevista en el art. 33.3 CE, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional (SSTC 111/1983, FJ 8; 37/1987, FJ 2; 65/1987, FJ 17; 67/88, FJ 4; y 6/1991, FJ 7), que exige que el bien objeto de expropiación sea sustituido por el equivalente económico, esto es, por su valor económico o real (STC 166/1986, FFJJ 13 y 15), y que se asegure que entre el daño expropiatorio y su reparación exista un «razonable equilibrio» que aquí, con la introducción del valor artificial de la capitalización de rentas, no se va a conseguir, porque en España lo normal es que el valor real del terreno sea muy superior al valor de lo que produce (pudiendo cifrarse en el valor ocio), de tal forma que, si se paga al expropiado el valor en función de las rentas reales o potenciales, éste no podrá adquirir en el mercado por ese precio un bien de igual naturaleza.

Para reforzar esta argumentación, en la demanda se trae a colación la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el art. 1 del Protocolo adicional primero de la Carta de Roma (Sentencias de 9 diciembre de 1994, caso Holy Monasteries y de 8 de julio de 1986, caso Lithgow y otros), conforme a la cual la indemnización ha de ser proporcionada y equilibrada para que no constituya una vulneración del derecho de propiedad. Igualmente se señala que en Francia e Italia se reconoce el derecho del expropiado a una compensación justa y equilibrada y que la Corte Constitucional italiana, en la Sentencia de 30 de enero de 1980, declaró inconstitucional la Ley de 22 de octubre de 1971, que obtenía el valor del suelo aplicando el valor agrícola medio del terreno por considerar que el método de cálculo era impreciso y no atendía a las características esenciales del bien expropiado.

f) Se argumenta, a continuación, que los arts. 22 y 25 vulneran el principio de reserva material de ley respecto de la valoración del suelo, puesto que, de acuerdo con los arts. 53.1 CE y 33.2 CE, la propiedad constituye materia reservada a la ley. Esta reserva no impide que la ley contenga remisiones a normas reglamentarias, «pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley», por lo que la ley ha de abordar la regulación del núcleo esencial de la materia y enunciar los criterios y principios que han de inspirar la regulación reglamentaria (se citan las Sentencias del Tribunal Constitucional de 13 de febrero y 16 de noviembre de 1981, y las SSTC 83/1984, de 24 de julio, 77/1985, 227/1993 y 112/2006), requisitos que la Ley de suelo no cumple ya que, en opinión de los recurrentes, incurre en una remisión en blanco a una norma reglamentaria en relación con los criterios de determinación del valor del derecho de propiedad. Más concretamente, se aduce que la ley no fija los factores objetivos que han de permitir una corrección al alza del valor rústico de un terreno hasta el doble, limitándose a ofrecer algunos ejemplos de criterios, sin especificar nada acerca de la ponderación de los mismos; es decir, sobre cuándo procederá aumentar el justiprecio en un 10, un 25, un 100 o un 200 por 100. Por este lado, se opera una clara deslegalización inconstitucional.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Por su parte, el art. 25.1 no define qué debe entenderse por «tasa libre de riesgo» o por «prima de riesgo»; y el art. 25.2 tampoco explica en qué consiste el «grado de ejecución». De esta forma, el ciudadano no puede saber, con la simple lectura de la Ley, «ni siquiera por aproximación qué valor dará a los terrenos de su propiedad en el supuesto de que fuesen expropiados».

g) El art. 29.1 c) impide solicitar al expropiado la reversión del bien cuando se ha agotado el plazo máximo de ejecución de la actuación o se ha alterado el uso o destino de utilidad pública o de interés social que motivó la expropiación, lo que, a juicio de los recurrentes, constituye una garantía sustancial del expropiado desde la Ley de expropiación forzosa de 1954. Además, y en conjunción con lo previsto en la letra c) del art. 16.1, consiente una arbitrariedad y una auténtica desviación de poder, porque podrá expropiarse teóricamente para ejecutar un plan mediante una actuación urbanizadora y luego, sin haberse realizado la misma, destinar el suelo a otros fines, incluso lucrativos. De esta forma, se vulnera el derecho de propiedad y, más concretamente, la garantía de que la privación del bien responda a una causa justificada de utilidad pública o interés social (art. 33 CE), pues ésta carece de virtualidad si no se pone plazo para cumplir el destino del bien expropiado y «se permite expropiar al amparo de un plan urbanístico que luego no se ejecuta, admitiéndose la apropiación privada del bien para destinarlo a otros usos distintos que no han de ser de utilidad pública o interés social».

h) La previsión por el art. 16.1 b) de la obligación de ceder a la Administración actuante, el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria y gratuita se considera contraria a la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 149.1.3 CE), pues, al establecer que esa obligación ha de ser «libre de cargas de urbanización», el coste de la urbanización del aprovechamiento de cesión obligatoria se impone a quienes participan en la actuación, siendo ello inconstitucional de acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en la STC 164/2001, FJ 22, en la que se afirmó que al Estado corresponde fijar el porcentaje máximo de cesión, mientras que son las Comunidades Autónomas las que han de determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización.

i) Los recurrentes argumentan que la opción de los arts. 6 a), 8.1 c), 16.3, 25.3 y 26.1 por el modelo del agente urbanizador invade la competencia autonómica. La ejecución urbanística, se argumenta, es una materia típicamente urbanística, tal y como razonó el Tribunal en sus Sentencias 61/1997 y 164/2001. Aquellos preceptos de la Ley impugnada imponen a las Comunidades Autónomas un determinado modelo de gestión urbanística cuando la decisión sobre quién y cómo debe ejecutarse el planeamiento es una competencia autonómica.

j) Se afirma que los arts. 10.1 b) in fine y 16.1 b) in fine, que se ponen en relación con la disposición transitoria primera, al establecer una pormenorizada regulación del régimen de la vivienda protegida, imponen una determinada política pública en materia de vivienda, desconociendo las competencias autonómicas exclusivas sobre esta materia e ignorando, en consecuencia, que el Estado carece de competencia para su regulación ex arts. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Más concretamente, se afirma que no es admisible que el legislador estatal, al amparo del art. 149.1.1 CE, establezca los supuestos en los que no procede sustituir la entrega del suelo para vivienda protegida por otras formas de cumplimiento del deber de cesión gratuita de aprovechamiento urbanístico a la Administración actuante, pues ello va más allá del establecimiento de una mera condición básica limitando ilegítimamente la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, que es a las que, en aras de sus competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, corresponde regular estos extremos. La Ley infringe en este punto, según los recurrentes, la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 61/1997 y 164/2001.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

k) La demanda concluye con una doble petición: de un lado, la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados y de aquellos a los que tal declaración deba extenderse por conexión o consecuencia y, de otro, la atribución de eficacia retroactiva o ex tunc a dicha declaración, «permitiendo revisar así todas las aplicaciones de la norma desde su entrada en vigor hasta la fecha de la sentencia, especialmente por lo que hace a la fijación de los justiprecios expropiatorios».

**16.** Por providencia de 25 de septiembre de 2007, el Pleno acordó, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y en su representación y defensa por el Comisionado don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicó, y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso, al Senado y al Gobierno a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

**17.** Mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2007, el Abogado del Estado se persona en el procedimiento solicitando que le fuera concedida prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones. Por providencia de 3 de octubre de 2007, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle la prórroga del plazo solicitada.

**18.** El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 4 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración al Tribunal.

**19.** El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2007, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración al Tribunal.

**20.** Mediante escrito registrado el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado presentó sus alegaciones interesando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad por las razones que se exponen sucintamente a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007 y 6964-2007 acerca del alcance que, en atención a las competencias del Estado en Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Además contesta a la pretensión de la parte recurrente de que se otorgue eficacia retroactiva o ex tunc a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados. El Abogado del Estado sostiene que esta petición no se adecua al objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad, «en el que sólo cabe enjuiciar si los preceptos legales recurridos son conformes o disconformes con la Constitución (art. 27.1 LOTC), a fin de acoger o desestimar la pretensión de declararlos inconstitucionales y nulos (arts. 164.1 CE y 39.1 LOTC)». Afirma que nada impide que una Sentencia declaratoria de inconstitucionalidad pueda contener pautas o criterios para modular su eficacia, pero que ello es bien distinto de solicitar que la Sentencia que ponga fin al recurso contenga «un determinado tipo de pronunciamiento acerca del alcance de la nulidad que implique la revisión en masa de un determinado conjunto de actos aplicativos —judiciales y administrativos— de la norma legal inconstitucional, lo que sería difícilmente conciliable con la seguridad jurídica (art. 9.3 CE)». Es más, señala que, de la lectura de las SSTC 54/2002 (FJ 9) y 365/2006 (FJ 8), el criterio en procesos declarativos de inconstitucionalidad sobre leyes





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

urbanísticas es el contrario: «el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que ... esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz pro futuro, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme», puesto que «dotar de eficacia ex tunc a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios ... como por los particulares».

b) Art. 6 a): El Abogado del Estado afirma que la impugnación de este precepto se basa en que permite a la legislación autonómica conceder un mayor trato de favor a la iniciativa de los propietarios en la ejecución de la urbanización, argumentación que rechaza afirmando que el art. 6 a) no incurre en una inconstitucionalidad por omisión. Tras reiterar las consideraciones ya realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 sobre el contenido y alcance de este precepto, añade el Abogado del Estado que, en su opinión, el legislador no ha omitido dictar una regulación que la Constitución le imponía. Antes al contrario, ha regulado positivamente el derecho de iniciativa de los particulares en el ejercicio de la libre empresa para la ejecución urbanística, «aceptando —lo que constituye una decisión positiva— que la legislación autonómica pueda establecer peculiaridades y excepciones a favor de la iniciativa de los simples propietarios carentes de la condición empresarial». En la apreciación de qué debe considerarse básico a fin de garantizar la igualdad, dirá el Abogado del Estado, el legislador «puede perfectamente admitir una mayor o menor dosis de unidad y de variedad» y, por tanto, establecer «peculiaridades» y «excepciones» a favor de la iniciativa de los simples propietarios del suelo sin someterla al otorgamiento de una «habilitación» exigida para los empresarios (propietarios o no) que pretendan acometer una actividad de ejecución de la urbanización.

c) Art. 8.1: El Abogado del Estado centra la impugnación de este precepto en la letra c), que reconoce «—parece que insuficientemente a juicio de los actores—» a los propietarios el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas. El Abogado del Estado defiende que se trata de una condición igualatoria de la propiedad del suelo amparada en el art. 149.1.1 CE perfilada dentro del amplio margen que corresponde al legislador estatal para la configuración del derecho de iniciativa de los particulares en la ejecución de la urbanización, «dando preferencia a la profesionalidad empresarial o decantándose por vincularla más a la condición de propietario, puesto que los dos miembros de la alternativa son conciliables con el principio de dirección y control público del proceso urbanístico». Considera, además, el Abogado del Estado que esta configuración es acorde con la doctrina constitucional (STC 164/2001, FJ 9) y que «no puede hablarse seriamente de que la LS imponga un sacrificio excesivo y desproporcionado a los propietarios, desde el momento en que precisamente el art. 8.1 c) LS les asegura la facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, que puede valorarse y cuya privación indemnizarse en los términos del art. 24 LS».

d) Art. 10 b): El Abogado del Estado reitera las alegaciones realizadas sobre este precepto en la contestación al recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

e) Art. 16.1 b) y 3: El Abogado del Estado sostiene que el art. 16.1 b) contiene una condición básica igualadora del derecho constitucional de propiedad (art. 149.1.1 CE en relación con el art. 33.1 y 2 CE) y que, además, de acuerdo con lo expuesto en relación con el art. 10 b), también encuentra cobertura concurrentemente en el art. 149.1.13 CE, por su carácter de medida que afecta directamente a la estructura de la oferta de suelo. No se produce, en su opinión, ninguna invasión de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 164/2001 (FFJJ 20, 22 y 30), conforme a la cual la determinación de un deber de cesión del suelo correspondiente a un porcentaje máximo del aprovechamiento tiene el carácter de norma



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de igualación de los propietarios. El sistema de fijar un máximo y un mínimo de cesión es compatible con la naturaleza de condición básica del art. 149.1.1 CE [STC 61/1997, FJ 17 c)]. Por lo demás, la previsión de que el suelo de cesión obligatoria lo sea libre de cargas de urbanización es también una condición igualatoria establecida ex art. 149.1.1 CE, que persigue «homogeneizar para toda España el modo de cumplimiento de un deber básico inherente a la propiedad del suelo».

Por su parte, el número 3 del art. 16 puede considerarse, a juicio del Abogado del Estado, un elemento de las condiciones básicas igualatorias para los propietarios, por cuanto garantiza que sus deberes no excederán de los impuestos legalmente y no podrán verse aumentados por convenios entre Administración y promotor (art. 149.1.1 CE). También puede considerarse amparado en el art. 149.1.18 CE, en cuanto «determinación básica sobre la posible eficacia de un tipo especial de contratación, los convenios urbanísticos ("legislación básica sobre contratos")», prohibiendo que afecte a terceros que no son partes y declarando la nulidad de las cláusulas infractoras de esa prohibición».

f) Art. 22: El Abogado del Estado rechaza que este precepto vulnere el art. 33.3 CE y la reserva de ley enunciada en el art. 53.1 CE. En cuanto a este segundo reproche, alega que el constituyente ha establecido una reserva de ley relativa y que el derecho de propiedad urbana recibe su contenido concreto de los instrumentos de ordenación urbanística, que son normas reglamentarias de alcance territorial limitado, siendo ello acorde con la doctrina constitucional (STC 37/1987, FJ 3). La valoración del suelo, se encuentra estrechamente emparentada con el contenido del derecho de propiedad (STC 61/1997, FJ 19). La remisión al reglamento del último párrafo del art. 22.1 a) de la Ley de suelo no es, en modo alguno, afirma el Abogado del Estado, una deslegalización o una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, puesto que el legislador ha regulado los elementos esenciales y ha señalado pautas que de manera directa y efectiva limitan al reglamento: el valor obtenido por capitalización de la renta real o potencial puede ser corregido sólo al alza; la corrección no puede exceder de un máximo, que es el doble; la corrección debe basarse en factores objetivos de localización (renta de posición o situación) y en fin, la aplicación y ponderación ha de ser justificada en el expediente. En definitiva, el legislador no ha abdicado del deber constitucional de regular lo esencial para cumplir con el principio de reserva de ley.

En cuanto a la supuesta vulneración del art. 33.3 CE, el Abogado del Estado, partiendo de la doctrina establecida en las SSTC 166/1986 y 37/1987 y de las normas internacionales de valoración de activos elaborados por el Comité de normas internacionales de valoración, rechaza uno por uno los argumentos de la demanda. En primer lugar, respecto al relativo a que en la exposición de motivos se realiza una interpretación incorrecta del art. 36 LEF y de que éste precepto es expresión de la regla inglesa «no scheme», es obligado recordar que, en opinión del Abogado del Estado, una mala interpretación en la exposición de motivos no es fundamento la inconstitucionalidad como tampoco lo hace la mayor o menor correspondencia entre el art. 36 y la citada regla.

En segundo lugar, respecto a que no pueda desvincularse clasificación del suelo y valoración, el Abogado del Estado afirma, de un lado, que el art. 33.3 CE no impone que las valoraciones deban reflejar necesariamente los movimientos especulativos o las imperfecciones del mercado del suelo y, de otro, que el «precio de mercado» no tiene por qué ser reflejo del valor adecuado y razonable de un bien. Considera, en consecuencia, que es plenamente conforme con el criterio constitucional del proporcional, adecuado y razonable equilibrio entre sacrificio del expropiado y la indemnización el que un terreno en situación básica de suelo rural se tase tomando en consideración su capacidad reductiva, real o potencial, sin valorar expectativas no realizadas, incompatibles con esa situación. Del art. 33.1 CE no se desprende, en el decir del representante del Gobierno, que «sea obligatorio valorar las expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

urbanística cuando no estén plenamente realizados», sino que, más bien al contrario, la «correspondiente indemnización» es un concepto constitucional que ha de interpretarse en armonía con el mandato de «impedir la especulación» (art. 47 CE), de tal forma que «el legislador está no sólo facultado sino constitucionalmente obligado a excluir de la valoración todo lo que pueda estimarse elemento especulativo». En este mismo capítulo de razonamientos, el Abogado del Estado rechaza el argumento de que nuestro derecho histórico se ha basado en la vinculación entre clasificación y valoración, pues tal cosa no ocurría, por ejemplo, ni en la Ley del suelo de 1956, que recogía cuatro valores (inicial, expectante, urbanístico y comercial), ni en la de 1975, que los redujo a dos (inicial y urbanístico). Y tampoco en la Ley de reforma de 1990, que no vinculó valoración y clasificación, sino valoración y cumplimiento de deberes urbanísticos. Señala que fue la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, la que estuvo más cerca de asociar clasificación y valoración, pero sin que tal asociación fuera plena, entre otras cosas porque mantuvo el criterio valorativo fiscal (ponencias de valores catastrales).

En tercer lugar, respecto a la afirmación de que el valor del suelo rústico es el valor-ocio, el Abogado del Estado, sin adentrarse en consideraciones acerca de si esa identificación es más o menos correcta, afirma que el art. 22.1 a) de la Ley de suelo no excluye el valor-ocio (como el aprovechamiento para turismo rural, por ejemplo), puesto que los ingresos percibidos por razón de ese particular tipo de explotación también se incluyen en la renta real y pueden incluirse en la renta potencial que se fija atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos. En todo caso, dirá, el legislador estatal ha optado por un método de capitalización que responde a que existe mayor información sobre rentas que sobre ventas, resultando por tanto, un sistema más fácil y claro para su aplicación. Además, no es un método que genere «un valor artificial».

A continuación, el Abogado del Estado rechaza la argumentación de la demanda — basada en algunos ejemplos— de que el sistema de valoración establecido comporta discriminación. El Abogado del Estado afirma que todo sistema valorativo general puede generar aplicaciones a casos concretos que pueden considerarse «injustas» o «desigualitarias»; pero no son la «normalidad» aplicativa de la norma. Por otra parte, señala que el Consejo Económico y Social, en su dictamen de 26 de julio de 2006, no compartió esta valoración de la normativa sino que, por el contrario, estimó que el mismo era adecuado y buscaba un «necesario equilibrio entre el legítimo derecho del propietario del suelo a recibir un precio justo y la interdicción de la especulación y el enriquecimiento injusto de aquel que no ha ejercido sus derechos ni ha cumplido sus deberes urbanísticos». Es más, al «ajustar el valor del suelo a su situación real y no a las expectativas derivadas de su clasificación y categorización urbanística, el nuevo régimen de valoraciones puede redundar, por un lado, en una menor tensión especulativa sobre el mercado de suelo en general y contribuir, de otro, a una menor repercusión de este factor en los costes de la promoción inmobiliaria».

Finalmente, el Abogado del Estado sostiene que, con independencia del valor que haya de darse al argumento comparatista, la Sentencia citada de la Corte Costituzionale italiana no dice lo que se señala en el escrito de demanda. Lo que afirma es que el valor del bien ha de señalarse en relación con sus características esenciales, que se manifiestan «en su potencial utilización económica de acuerdo con la Ley», lo que es plenamente acorde con lo dispuesto en el art. 22 de la Ley de suelo. La inconstitucionalidad declarada por la Corte se debió a que el valor agrícola medio de los terrenos según tipos de cultivo practicados en la región agraria introducía un elemento de valoración completamente abstracto que no atendía a las características del bien a expropiar o a su destino económico actual. Por último, se hace constar que los criterios recogidos en el art. 22 de la Ley de suelo ya se venían utilizando pacíficamente en materia de responsabilidad patrimonial.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

g) Art. 25.2: Considera el Abogado del Estado que, en relación con este precepto, la demanda no ha cumplido con la carga de fundamentar la impugnación, por lo que, en este punto, debe desestimarse sin más. No obstante, argumenta que el «grado de ejecución» es un concepto sólo relativamente indeterminado porque permite una concreción técnica que consiste en determinar un coeficiente entre 0 y 1, sin que quepa entender que la reserva de ley obligue al legislador a definir los distintos grados de ejecución de una actuación urbanizadora.

Tampoco vulnera, en su opinión, la reserva de ley el hecho de que el art. 25.1 utilice los conceptos «tasa libre de riesgo» y «prima de riesgo», que son habituales en metodologías de valoración comunes como el modelo de valoración de activos de capital y tienen, por tanto, un determinado alcance y significado, sin perjuicio de que éste pudiera precisarse en disposición reglamentaria. Pero, en todo caso, el Abogado del Estado reitera que los recurrentes no han impugnado el art. 25.1, puesto que no figura relacionado ni en la súplica, ni en los fundamentos IV y VII de la demanda, ni en la providencia de admisión de 25 de septiembre de 2007.

h) Art. 25.3 y 26.1: El Abogado del Estado señala que estos preceptos se impugnan por la referencia que los mismos contienen al promotor y, por tanto, por conexión con el art. 6 a). Justificada que ha sido la constitucionalidad de este último precepto, queda también despejada la posible inconstitucionalidad de los arts. 25.3 y 26.1 que también, en la medida en que establecen reglas de valoración, podrían encontrar cobertura en el art. 149.1.18 CE.

i) Art. 29.1 c): El Abogado del Estado considera que la impugnación de este precepto responde a una errada intelección del mismo, que hubiera podido evitarse con una lectura conjunta del art. 29.1 c) y el número 2 del art. 29 que no ha sido recurrido. En todo caso, el Abogado del Estado argumenta que la regulación que el mismo introduce no es contraria a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad, ni resulta desproporcionada o una auténtica desviación de poder. La causa de las expropiaciones es la ejecución de una actuación urbanizadora por la propia Administración (gestión pública directa) o por un concesionario-beneficiario (gestión pública indirecta). Cuando la actividad transformadora de suelo se lleva a cabo mediante una actuación pública, la causa expropriandi queda realizada o cumplida y, en el plano de la reversión, pierde trascendencia que posteriormente se altere el uso inicialmente previsto en el momento de la expropiación como consecuencia de la modificación o revisión del plan urbanístico. Sin embargo, cuando el suelo se ha expropiado para realizar una actuación de urbanización y pasan diez años sin que la urbanización se haya concluido, procede la reversión porque en tal caso el legislador valora la falta de conclusión de la obra urbanizadora a lo largo de un decenio como incumplimiento de la causa por la que se expropió. Pero, además, señala el Abogado del Estado que, en caso de que se alteren los usos o la edificabilidad del suelo expropiado para una actuación de urbanización, los expropiados tienen derecho a la retasación si la alteración implica un incremento de valor, por lo que la garantía patrimonial del ciudadano y el contenido esencial del derecho de propiedad quedan plenamente respetados. El Abogado del Estado señala, también, que el derecho de reversión no está incluido en la garantía constitucional expropiatoria (SSTC 67/1988, FJ 6 y 164/2001, FJ 39), pues es un derecho de creación y configuración legislativas y no un derecho constitucional susceptible de regulación ex art. 149.1.1 CE (STC 164/2001, FJ 39) y, por tanto, el legislador tiene un amplio margen para su conformación [SSTC 166/1986, FJ 13 a); 164/2001, FJ 41]. Dentro de ese margen, encaja, precisamente, la exclusión de la reversión prevista en el art. 29.1 c), «aunque siempre teniendo en cuenta lo que disponen las dos letras del número 2 del propio art. 29 LS».

j) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado afirma, que la impugnación de este precepto carece de argumentación especial en la demanda y que, en todo caso, justificada la constitucionalidad del art. 10 b), también se justifica el contenido de la disposición transitoria primera. La norma establece una regla general y unas reglas especiales, que persiguen evitar que, en caso de inactividad o retraso del legislador autonómico, quede la norma básica privada





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de efectividad; son, por tanto, normas básicas de garantía o aseguramiento, complemento necesario de la norma básica principal y su cobertura competencial al igual que la de ésta radica en los números 1 y 13 del art. 149 CE.

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita la desestimación del recurso. Por medio de otrosí, pone de manifiesto la existencia de circunstancias de conexión objetiva entre este recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007 y 6973-2007, demandando su acumulación al primero de ellos (recurso de inconstitucionalidad 6963-2007).

21. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 29 de agosto de 2007, la Letrada del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2.2, 3.1, 6, 8.1 último párrafo, 9.3, 10 a) y b), números 2, 4 y 5 del art. 11, 14.1, números 3, 4 y 5 del art. 15, 16.1 c), disposición adicional primera, disposición transitoria primera, disposición transitoria segunda, disposición transitoria cuarta y número 1 de la disposición final primera de la Ley 8/2007, de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

Comienza la demanda exponiendo las competencias, relacionadas con el presente recurso, que ha asumido Canarias en los arts. 30 y 32 de su Estatuto de Autonomía y cuestionando la constitucionalidad de la disposición final primera. Se afirma que el contenido de algunos preceptos de la Ley no respeta el deslinde competencial establecido en la materia por el bloque de constitucionalidad, bien porque el Estado carece de título competencial bien porque, teniéndolo, se ha excedido de su ámbito, invadiendo así las competencias autonómicas.

a) Art. 1: Se afirma que el Estado no tiene competencia para establecer con carácter general las bases económicas del régimen jurídico del suelo o, en otros términos, tan sólo puede establecer medidas concretas que tengan una incidencia directa en la actividad económica. A ello se añade que el precepto realiza una interpretación expansiva de la competencia estatal, al enunciar las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo, añadiendo que, respecto a los derechos reconocidos en los arts. 45 y 47 CE, no puede utilizarse el art. 149.1.1 CE, puesto que no son derechos constitucionales en sentido estricto, sino principios rectores de la política económica y social (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2 y 61/1997, FJ 7). Por otra parte, el legislador estatal ha hecho una interpretación indebidamente extensa del art. 149.1.23 CE, pese a que el Estado no puede fijar las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo. El Tribunal Constitucional ya ha señalado que el art. 149.1.23 CE no habilita al Estado para regular el suelo no urbanizable, sino únicamente el suelo no urbanizable especialmente protegido (SSTC 61/1997, FJ 16, y 164/2001, FJ 32). En definitiva, el Estado se ha excedido de sus competencias al establecer unas bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo que no le competen.

b) Art. 2.2: En coherencia con lo anteriormente expuesto, la Letrada del Gobierno canario entiende que el Estado debería haberse limitado a enunciar el principio de desarrollo sostenible sin adentrarse en la definición de su contenido en relación con el desarrollo territorial y urbano, ya que la decisión sobre el modelo concreto de desarrollo compete a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (STC 36/1994, FJ 30).

c) Art. 3.1: Se impugna por entender que la definición de las facultades de ordenación territorial y urbanística no encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, al ser una competencia



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

exclusiva de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, se sostiene que «nada impide que las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo puedan ser objeto de transacción, siempre que se sirva con objetividad al interés general, cuya definición corresponde a la Comunidad Autónoma y se cumpla con el principio de legalidad».

d) Art. 6: Se considera inconstitucional por cuanto establece cómo ha de llevarse a cabo la participación de los particulares, condicionando así la política urbanística de las Comunidades Autónomas en su faceta de ejecución del planeamiento. La Letrada señala que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, FJ 9, declaró constitucional el art. 4.2 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones porque no imponía ningún modelo de ejecución, ni predeterminaba quién, cómo o cuándo podía o debía participar. Añade que el art. 6 a) dispone que la selección de los particulares para la realización de la actividad urbanizadora debe aplicar criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías, sin que se acierte a entender cómo puede lograrse este objetivo mediante un concurso para la ejecución de las determinaciones normativas del plan. Por otra parte, la Letrada afirma que del art. 6 b) se deduce que se está atribuyendo a los titulares de la iniciativa facultades que van más allá de la ejecución, lo que explica la previsión de indemnización del segundo párrafo del art. 6 b); esta configuración amplia de la actividad urbanizadora, que incluiría actividad de programación y desarrollo del planeamiento, constituye una invasión de la competencia exclusiva autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

e) Art. 8.1 c), último párrafo: El Estado carece de competencias para establecer esta regulación de la actividad de ejecución urbanística, pues el art. 149.1.1 CE se proyecta sobre derechos y deberes constitucionales y el art. 149.1.18 CE sólo le permite establecer normas básicas de procedimiento, correspondiendo a las Comunidades Autónomas regular las normas procedimentales propias del sector material de su competencia (STC 61/1997, FJ 31).

f) Art. 9.3: Este precepto se impugna por su conexión con el art. 6 y la regulación estatal de la iniciativa de los particulares en la actividad de ejecución del planeamiento urbanístico.

g) Art. 10 a) y b): El apartado a) se recurre por considerar que impone un modelo urbanístico determinado, vulnerando así las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas que son las que deben decidir los criterios para determinar qué suelo se ha de urbanizar. El apartado b), que se pone en relación con la disposición transitoria primera, carece, en opinión de la recurrente, de cobertura competencial, pues la reserva de suelo para viviendas en régimen de protección es una decisión propia de las materias de urbanismo y vivienda de competencia de las Comunidades Autónomas. La regulación no puede ampararse en el art. 149.1.13 CE, porque este título ha de ser interpretado restrictivamente (STC 61/1997, FJ 36), sin que pueda hacerse de él un uso que vacíe las competencias autonómicas.

h) Art. 11.2, 4 y 5: El número 2 se impugna por considerar que el contenido detallado del resumen ejecutivo es una regulación urbanística que compete a las Comunidades Autónomas (STC 61/1997, FFJJ 8 y 9) y para cuyo establecimiento el Estado no tiene competencia ni ex art. 149.1.1 CE, ni ex art. 149.1.18 CE (STC 61/1997, FJ 31). El número 4 se reputa contrario al art. 106 CE, porque el supuesto de responsabilidad que prevé no se vincula a una lesión efectiva derivada del funcionamiento de los servicios públicos. Por último, el número 5, que establece una regla que se separa del art. 44 de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), no tiene, en opinión de la Letrada de Canarias, cobertura en el art. 149.1.18 CE, ya que este título sólo le permite establecer los principios básicos de procedimiento administrativo, más allá de los cuales la regulación de los procedimientos sectoriales corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sustantivas en la materia (STC 61/1997).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

i) Art. 14: El establecimiento de una tipología de actuaciones de transformación urbanística no tiene amparo en el art. 149.1.13 CE, que ha de entenderse de forma restrictiva (STC 164/2001, FJ 9), no permitiendo al Estado regular el proceso urbanizador, que es una materia típicamente urbanística. Tampoco el art. 149.1.1 CE ofrece cobertura para esta regulación (SSTC 61/1997, FFJJ 7 y 9 y 164/2001, FJ 21). La determinación del contenido de estos conceptos corresponde a las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo. No obstante, se aclara que se impugna únicamente el número 1 y no el número 2, que dispone que lo regulado en el número 1 se establece a los «solos efectos de lo dispuesto en esta Ley».

j) Art. 15.3, 4 y 5: Se afirma que el Estado carece de competencias tanto para regular los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (números 3 y 4) como para imponer a las Administraciones un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, pues el Estado no puede imponer a otras Administraciones territoriales la forma en que han de ejercer sus competencias (STC 61/1997, FJ 7).

k) Art. 16.1 c): Se argumenta que la determinación de las obras de urbanización e infraestructuras de conexión corresponde a las Comunidades Autónomas por ser conceptos propiamente urbanísticos y entrar, por tanto, dentro de las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo. Ni el art. 149.1.1 ni el art. 149.1.13 CE ofrecen cobertura para esta regulación estatal (STC 61/1997, FFJJ 7 y 9).

l) Disposición adicional primera: Se reputa inconstitucional, por carecer el Estado de título competencial para definir y promover un sistema general e integrado de información sobre el urbanismo, ya que ni el art. 149.1.1, ni el art. 149.1.13, ni el art. 149.1.18 CE ofrecen cobertura a esta regulación (STC 61/1997, FJ 31).

m) Disposición transitoria primera: La Letrada de Canarias afirma que, puesto que el Estado carece de competencias para determinar el porcentaje concreto de suelo que se ha de destinar a algún régimen de protección pública, tampoco ostenta ningún título competencial para dictar normas de carácter supletorio (STC 61/1997).

n) Disposición transitoria segunda: Se impugna por su conexión con el art. 14, también recurrido, dándose por reiterado lo alegado frente a este precepto. A ello se añade que el Estado no puede dictar normas de carácter supletorio en materias propias de las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación lo dicho en este sentido respecto a la disposición transitoria primera.

ñ) Disposición transitoria cuarta: Se reputa este precepto inconstitucional por entender que el Estado no tiene ningún título competencial para determinar cuándo el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación y para dar contenido al principio general de sostenibilidad en un sector concreto de competencia autonómica, por lo que el Estado ha invadido las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Careciendo de competencias en la materia, tampoco puede dictar normas de alcance supletorio.

o) Disposición final primera: La impugnación de este precepto se justifica, según la Letrada de Canarias, por la impugnación de algunos de los artículos de la ley por motivos competenciales, por lo que se dan por reproducidas las alegaciones realizadas respecto a cada uno de esos artículos.

22. Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso y el Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

alegaciones que estimaren convenientes. También acordó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

**23.** Mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2007, el Abogado del Estado se personó y suplicó se le concediera prórroga de ocho días en el plazo para formular alegaciones.

**24.** Por providencia del Pleno de 3 de octubre de 2007, se tuvo por personado al Abogado del Estado concediéndole la prórroga solicitada.

**25.** Por escrito registrado en el Tribunal el 4 de octubre de 2007, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo de la Mesa de esta Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

**26.** El Presidente del Senado, por escrito registrado en este Tribunal el 10 de octubre de 2007, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento ofreciendo su colaboración.

**27.** Mediante escrito registrado en este Tribunal el 31 de octubre de 2007, el Abogado del Estado formuló sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso por los motivos que se exponen sucintamente a continuación:

a) Tras unas consideraciones preliminares sobre el alcance de una eventual declaración de inconstitucionalidad en los mismos términos que en la contestación a los recursos anteriores, el Abogado del Estado señala que la demanda se basa en afirmaciones categóricas escasamente argumentadas que difícilmente pueden considerarse que cumplen con la carga de fundamentar la impugnación. Añade, además, que frecuentemente se afirma que la regulación estatal «condiciona» las competencias canarias de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que considera necesario aclarar que la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE lo que hace precisamente es habilitar al Estado para que establezca condiciones básicas; esto es, para que «condicione» el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes constitucionales, por lo que el simple hecho de que el Estado con su regulación «condicione» las competencias autonómicas no puede reputarse inconstitucional. La cuestión es si las condiciona de manera indebida, desbordando su carácter básico o desentendiéndose de su finalidad igualatoria.

b) Art. 1: El Abogado del Estado reitera la argumentación empleada en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

c) Art. 2.2: El Abogado del Estado reitera la argumentación empleada en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

d) Art. 3.1: El Abogado del Estado señala que se impugna únicamente el primer inciso que dispone que la ordenación territorial y urbanística son «funciones públicas no susceptibles de transacción» y que esta previsión encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, pues la configuración de la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas las sustrae del ámbito de lo apropiable privadamente (propiedad, art. 33.1 CE) y de la iniciativa empresarial privada (art. 38 CE), de tal forma que, como han declarado las SSTC 61/1997, FJ 14.c y 164/2001, FJ 9, ello «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». Por otra





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

parte, la ordenación territorial y urbanística, como cualquier otra genuina potestad administrativa, son indisponibles y no susceptibles de transacción. Ahora bien, ello no impide celebrar convenios urbanísticos dentro del respeto a la ley y al interés público. Por ello, el art. 16.3 de la Ley de suelo, que prohíbe ciertas cláusulas perjudiciales para los propietarios en los convenios entre la Administración y el promotor, presupone la licitud del convenio como peculiar modo de ejercicio de las potestades públicas en el campo urbanístico.

e) Art. 6: El Abogado del Estado señala que la impugnación de este precepto se circunscribe a los números a) y b) no formulándose argumentación respecto del apartado c).

En relación al primero de los preceptos objetados, el Abogado del Estado reitera la argumentación ya empleada en defensa del precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007. En cuanto a la letra b), afirma que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 164/2001 (FJ 28), ya consideró que la regulación del derecho de consulta queda amparada por la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE al suponer una «expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) LRJPAC». Por otra parte, la previsión del derecho a indemnización es una regla del sistema de responsabilidad patrimonial que también se encuadra en el art. 149.1.18 CE (SSTC 61/1997, FJ 33 y 164/2001, FJ 47). En lo que concierne a la fijación de un plazo máximo, el Abogado del Estado afirma que se impone, con carácter general, pero dejando margen para otras regulaciones autonómicas, el mismo plazo establecido en el art. 42.3 LPC. Se trata, por otra parte, de una medida protectora del ejercicio de la libertad de empresa (art. 38 CE).

f) Art. 8.1 f): El primer párrafo de este apartado establece condiciones básicas amparadas en el art. 149.1.1 CE, título que también ofrece cobertura al párrafo segundo puesto que, en el mismo, también se establecen condiciones mínimas o básicas, iguales en toda España, que permitan a los propietarios decidir con conocimiento de causa (alcance de sus posibles cargas y obligaciones, criterios de distribución de los mismos) si ejercen o no su derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización.

g) Art. 9.3: Este precepto es el reverso de los correspondientes deberes que lleva consigo el derecho del art. 8.1 c) y, por tanto, tiene el mismo carácter de condición básica que éste, amparándose en el art. 149.1.1 CE. Es más, se considera que, dada la eficacia jurídico-civil de la carga impuesta, cabría también invocar la competencia estatal ex art. 149.1.8 CE, siendo la configuración de este deber del propietario, en cualquier caso, una opción lícita de legislador estatal en la determinación de las condiciones básicas.

h) Con carácter previo al análisis de la impugnación de los preceptos del título II de la Ley, el Abogado del Estado reitera las consideraciones ya realizadas en los recursos de inconstitucionalidad anteriores sobre la justificación competencial concurrente o alternativa de estos preceptos en los títulos ex art. 149.1.13, 18 o 23 CE.

i) Art. 10 a) y b): Afirma el Abogado del Estado que, en realidad, sólo se ha argumentado la inconstitucionalidad del apartado b) de este precepto. No obstante, justifica la constitucionalidad del apartado a) en los mismos términos en que ya lo hizo en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 y reitera las alegaciones realizadas acerca del apartado b) en los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007.

j) Art. 11.2: El Abogado del Estado justifica la constitucionalidad de este precepto con los mismos argumentos ya empleados en los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007 y 6964-2007.

k) Art. 11.4: Este precepto queda amparado en el art. 149.1.18 CE al encajar «plenamente en el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas» (SSTC 61/1997, FJ 33, y 164/2001, FJ 47). Reconoce el Abogado del Estado que, de una interpretación conjunta de este precepto con el art. 139 LPC y conforme al art. 106.2 CE, hay que entender que, si no se dan los elementos esenciales de la responsabilidad patrimonial (daño efectivo, evaluable e individualizado, relación de causalidad, imputación, etc.), el



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

incumplimiento de la Administración no será indemnizable; pero en todo caso, no cabe negar que normalmente la demora injustificada en la resolución de los procedimientos genera un daño patrimonial indemnizable, como se deriva del art. 35 d) del texto refundido de la Ley de suelo no recurrido. Además, el legislador autonómico, que es el que debe regular ese procedimiento de planificación urbanística a iniciativa particular, puede modular la regla general indemnizatoria, atemperándola en los casos en los que se dicte resolución expresa tardía que estime la solicitud o tomando en consideración que la conducta del solicitante haya podido contribuir a la demora.

l) Art. 11.5: Este precepto, que tiene como antecedente el art. 16.3 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, cuenta con cobertura en el art. 149.1.18 CE como regla de garantía y salvaguarda de la autonomía municipal (art. 140 CE), ya que «debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales» (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2).

m) Art. 14.1: El Abogado del Estado manifiesta que la impugnación es incoherente. En la demanda se afirma que no se impugna el número 2 del art. 14 porque la regulación que establece lo es a los «solos efectos de lo dispuesto en esta Ley», mientras que sí se recurre el número 1, que comienza precisamente con las palabras «a efectos de esta Ley». A continuación, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto con los mismos argumentos ya esgrimidos en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

n) Art. 15.3: Este precepto se justifica en las diversas competencias sectoriales del Estado (art. 149.1.8, 22 o 24 CE), puesto que los informes en él previstos están ya contemplados en las correspondientes legislaciones (por ejemplo, en el art. 25.4 del texto refundido de la Ley de suelo), señalando adicionalmente que los informes preceptivos son una técnica de salvaguarda de competencias de la Administración informante que están admitidos en la doctrina constitucional [SSTC 149/1991, FJ 7 c), y 40/1998, FFJJ 30 y ss.]. Pero, en todo caso, se afirma que nos encontramos ante una norma básica medioambiental amparada en el art. 149.1.23 CE, puesto que los informes han de ser considerados en la memoria ambiental, consistiendo su finalidad en evaluar la sostenibilidad ambiental del desarrollo urbanístico desde el punto de vista hidráulico, marítimo-terrestre e infraestructural. Así se deduce también, en su opinión, del alcance y sentido de la fase de consultas y memoria ambiental, reguladas en los arts. 10 y 12 de la Ley 9/2006.

ñ) Art. 15.4: La regulación de este precepto, que impone un informe o memoria de sostenibilidad económica, encuentra amparo, según el Abogado del Estado, en la competencia estatal sobre Hacienda general (art. 149.1.14 CE) y sobre ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), puesto que el objetivo del mencionado informe es tomar en consideración el impacto de la actuación sobre las Haciendas públicas afectadas por la implantación y mantenimiento de las infraestructuras necesarias y la prestación de los servicios resultantes y de ponderar la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. El Estado puede establecer la obligación de las Administraciones de justificar reflexivamente, en un informe, el impacto financiero de la actuación, porque, por un lado, es el garante último de la suficiencia financiera de las Haciendas locales y está obligado a darles participación en sus ingresos [art. 142 CE y STC 233/1999, de 13 de diciembre, FFJJ 4 b) y 31] y, por otro, le corresponde la coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (art. 156.1 CE y STC 13/2007, de 18 de enero, FJ 3).

o) Art. 15.5: El Abogado del Estado reitera, en los mismos términos, la defensa de la constitucionalidad de este precepto ya llevada a cabo en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

p) Art. 16.1 c): El Abogado del Estado destaca que el recurso no dice más que «la determinación de las obras de urbanización o infraestructuras de conexión corresponde a las



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Comunidades autonómicas por ser conceptos urbanísticos». En todo caso, este precepto regula uno de los deberes básicos de la promoción de las actuaciones de transformación y ha de considerarse una condición básica igualatoria de la propiedad del suelo en transformación y de la libertad de empresa del promotor, cuyo antecedente es el art. 18.3 y 6 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, teniendo cobertura en el art. 149.1.1 CE. Por otra parte, la norma hace un uso instrumental de conceptos urbanísticos al uso con la finalidad de establecer las condiciones básicas igualatorias. Remite, además, a los fundamentos jurídicos 6, 21 a 23 y 30 de la STC 164/2001.

q) Disposición adicional primera: El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos en que lo hizo en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

r) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado reitera la argumentación desarrollada en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6965-2007 para sostener la constitucionalidad de esta disposición.

s) Disposición transitoria segunda: Puesto que la impugnación se hace por conexión con el art. 14 y en la demanda se da por reproducido lo alegado respecto a este artículo, el Abogado del Estado afirma que también él da por reproducido lo argumentado en defensa de la constitucionalidad de este precepto, aunque advierte que los deberes legales para las actuaciones de dotación derivan más bien del art. 16 y no del art. 14 de la Ley de suelo. En cualquier caso, considera que, al igual que la disposición transitoria primera, la disposición transitoria segunda es una «base transitoria para garantía o aseguramiento» que goza de la misma cobertura competencial que el precepto al que se refiere [arts. 14.1 b) y 16 LS] y no tiene, en contra de lo que se afirma en la demanda, carácter de norma supletoria.

t) disposición transitoria cuarta: Esta disposición enlaza con el art. 15.6, que la parte actora no ha recurrido, considerando, por tanto, que la demanda resulta en este punto incoherente. Por otra parte, dirá, la impugnación se basa en que «el Estado carece de competencia para dar contenido al principio general de sostenibilidad», argumento al que ya ha dado contestación en relación con el art. 2.2 de la Ley de suelo. Es más, dada la conexión con el art. 15.6 de la Ley de suelo y que la disposición transitoria cuarta no pretende más que asegurar la efectividad del art. 15.6 de la Ley ante la inactividad del legislador territorial, la mencionada disposición se configura, para el Abogado del Estado, como una norma básica secundaria o de garantía o aseguramiento, cuya cobertura competencial de la disposición es la misma que la del art. 15.6; esto es, las materias 18 y 23 del art. 149 CE.

u) Disposición final primera: Esta disposición se recurre únicamente por cuanto menciona preceptos que se reputan inconstitucionales, pero no se le imputa vicio propio de inconstitucionalidad; es decir, reproche de constitucionalidad es «la simple traslación a la disposición final primera de los motivos de inconstitucionalidad formulados contra los concretos preceptos» de la Ley de suelo (STC 164/2001, FJ 56).

Por todo lo expuesto, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia desestimatoria y por medio de otro sí, pone de relieve que entre este recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 existe una clara conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión, por lo que suplica se acumule el presente recurso al más antiguo, es decir, al 6963-2007.

**28.** Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 19 de septiembre de 2008, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en nombre del Consejo de Gobierno de La Rioja, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1, 2, 10.1, 11.3, 14, 15.6, 18.1, 38, disposición adicional sexta.1, disposición adicional undécima,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

disposición transitoria primera y disposición final primera del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Tras argumentar que el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Letrado autonómico recuerda que este Consejo de Gobierno ya interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. Razones de coherencia y firmeza en la defensa de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de La Rioja hacen aconsejable y necesario, ahora, la interposición de un nuevo recurso contra el texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ya que éste incorpora y refunde, a la vez que formalmente deroga, la Ley 8/2007, ya recurrida. Las nuevas normas, reproducción de las anteriores de la Ley 8/2007, adolecen, además, dirá el Letrado, de los mismos vicios de inconstitucionalidad que se denunciaron en aquel recurso, sin que quede excluida, por otra parte, la posibilidad de recurrir otros preceptos del texto refundido que se estimen ahora también inconstitucionales.

b) A continuación, la demanda expone las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y del Estado en las materias que son objeto de regulación en el texto refundido de la Ley de suelo y examina la doctrina constitucional sobre el alcance de las mismas, haciendo especial referencia a las SSTC 61/1997 y 164/2001. Se reitera aquí la argumentación ya expuesta en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 sobre el significado y la extensión de los títulos competenciales estatales ex art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Y al igual que entonces, afirma el Letrado de La Rioja que, puesto que la disposición final primera no especifica qué preceptos tienen cobertura en los diversos títulos invocados en la misma, si «alguno de los preceptos de la Ley no encontrase cobertura en los títulos competenciales reservados al Estado que se mencionan en la disposición final primera, ésta será en ese extremo igualmente inconstitucional, junto al precepto sustantivo que carezca de tal cobertura».

c) Tras estas consideraciones generales, se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto y reproduce las alegaciones realizadas en el RI 6964/2007 frente a los mismos preceptos —sin más variaciones que el cambio en la numeración de los artículos a las que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 17.5 Ley 8/2007 es ahora el art. 18.1 y el art. 33 Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 38)— ahora impugnados. Puesto que estas alegaciones ya las hemos resumido más arriba, no es preciso ahora volver a reiterarlas. Se añade únicamente la impugnación de la disposición adicional undécima.

d) Disposición adicional undécima: Se afirma que este precepto sobrepasa los límites de la delegación e incurre en ultra vires, pues no se limita a incorporar al texto refundido el contenido de la disposición adicional cuarta del texto refundido de 1992, sino que lo innova, ya que «sólo contempla el derecho de realojo en las ejecuciones urbanísticas expropiatorias, y no en el resto de actuaciones urbanísticas que generen dicha consecuencia, esto es, el realojo de los titulares de derechos reales sobre la propiedad inmobiliaria».

29. Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de La Rioja y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes y al Gobierno, al Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimen convenientes. También acordó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**30.** El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

**31.** El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personar en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

**32.** Mediante escrito registrado el 30 de octubre de 2008, el Abogado del Estado formula sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

a) En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en la contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 sobre el alcance que, en atención a las competencias del Estado respecto a Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Además, contesta a la pretensión de la parte de que se otorgue eficacia retroactiva o ex tunc a la declaración de nulidad de los preceptos impugnados con la misma argumentación ya empleada en el recurso de inconstitucionalidad 6965-2007.

b) Tras estas consideraciones generales, el Abogado del Estado se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto, reproduciendo las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007 en defensa de los mismos preceptos —sin más variaciones que el cambio en la numeración de los artículos a las que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 17.5 de la Ley 8/2007 es ahora el art. 18.1 y el art. 33 Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 38)— ahora impugnados en su reproducción por el texto refundido de la Ley de suelo. Puesto que estas alegaciones ya las hemos resumido más arriba, no es preciso ahora volver a reiterarlas. Se añade únicamente la contestación a la impugnación de la disposición adicional undécima.

c) Disposición adicional undécima: El Abogado del Estado señala que, de los dos números de esta disposición, la demanda sólo argumenta la inconstitucionalidad del número 1 (que regula el derecho de realojamiento), por lo que sólo éste puede estimarse recurrido, ya que sobre el número 2 (que regula el derecho de retorno arrendaticio) no se ha levantado la carga de alegar. La impugnación del número 1, se basa no en lo que dice, sino en lo que no dice, es decir, en su «insuficiencia normativa» en la medida en que sólo contempla el derecho de realojo en las ejecuciones urbanísticas expropiatorias y no en el resto de actuaciones urbanísticas que generen esa consecuencia. El Abogado del Estado argumenta que, incluso «si este vicio de inconstitucionalidad omisiva existiera, lo que no es el caso, nunca podría causar la nulidad, pues la invalidación del número 1 sólo serviría para agravar la situación de inconstitucionalidad, al privar del derecho de realojamiento también a los expropiados». Por otra parte, considera que la queja carece de toda base a la luz de la doctrina constitucional y, concretamente, del FJ 41 c) de la STC 61/1997, en el que el Tribunal señaló que sólo el realojamiento «en los supuestos en que se actúa por expropiación» queda amparado en el art. 149.1.18 CE, mientras que la regla que se refiere al realojamiento «cuando se actúe por otro sistema [distinto de la expropiación] en unidades de ejecución» resulta inconstitucional y nula, precisamente por «vicio de incompetencia»; es decir, por no respetar las competencias autonómicas», lo que implica que la impugnación se basa, según el Abogado del Estado, «un tanto paradójicamente», en que no se violen las competencias autonómicas entrando a regular el derecho al realojamiento cuando se actúa mediante sistema distinto a la expropiación. La impugnación, concluye, no debe prosperar, porque es el legislador urbanístico regional



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

precisamente el que debe regular el realojamiento en actuaciones llevadas a cabo por método o sistema distinto a la expropiación.

Por las razones expuestas, el Abogado del Estado solicita se dicte Sentencia desestimatoria. Mediante otro sí, se afirma la existencia de una conexión objetiva entre el presente recurso y los números 6963-2007, 6964-2997 y 6973-2007 que justifican una sola tramitación y decisión, por lo que suplica que proceda a la acumulación del presente recurso al más antiguo de todos, es decir, al numerado 6963-2007.

**33.** Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 26 de septiembre de 2008, el Letrado de la Comunidad de Madrid, en nombre del Consejo de Gobierno de la misma, interpuso recurso de inconstitucionalidad frente a los arts. 1, 2, 3.1, 4 f), 6 a) y b), 8.1 b) y c), 9, 10.1 a) y b), 11.3, 5 y 6, 14.1, 15, 16.1 b) y c), 22, 23, 39 y las disposiciones adicionales primera y novena, las disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta y la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Art. 1: Se afirma que este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias ex art. 149.1.13 CE para establecer las bases económicas del régimen del suelo, ya que sólo puede establecer medidas concretas y determinadas en relación con el suelo que tengan una incidencia directa en la actividad económica, conforme a la interpretación restrictiva que debe hacerse del art. 149.1.13 CE (STC 164/2001, FJ 7). Por la misma razón, tampoco tiene el Estado competencias ex art. 149.1.23 CE. La determinación del régimen jurídico es, para el Letrado de la Comunidad de Madrid, sustancialmente ordenación del territorio y urbanismo y, por tanto, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Madrid. Por ello, el Estado no puede dictar una legislación básica que se extienda a todos los aspectos económicos y medioambientales del régimen jurídico del suelo, «convirtiendo la competencia exclusiva autonómica en una mera competencia de desarrollo legislativo y de ejecución».

b) Art. 2: Se afirma que este precepto vulnera las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), de fomento del desarrollo económico (art. 26.1.17 EAM) y de medio ambiente (art. 27.2 EAM) porque lleva a cabo una definición excesivamente acabada de lo que ha de entenderse por desarrollo sostenible cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, ya que desciende —en particular en el número 2— a configurar las políticas públicas de materias de su competencia, invadiendo su autonomía política.

c) Art. 3.1: Este precepto invadiría también las competencias de urbanismo, fomento del desarrollo económico y medio ambiente. El precepto, según el Letrado de la Comunidad de Madrid, define las funciones de ordenación del territorio y el urbanismo y prohíbe la transacción, cuando la regulación de estos aspectos corresponde a la Comunidad Autónoma, que es la que ostenta competencias exclusivas sobre estas materias. El Estado sólo puede establecer regulaciones «puntuales» en materia de urbanismo [SSTC 61/1997, FJ 6 b) y 164/2001, FJ 4].

d) Art. 4 f): Este precepto infringiría las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 26.1.4 EAM), medio ambiente (art. 26.1.3 EAM) y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (art. 27.2 EAM). Y si bien podría quedar enmarcado en el art. 149.6 CE, este título competencial no se menciona en la disposición adicional primera, por lo que el precepto adolece, conforme a la doctrina establecida en la STC 97/2002, de 25 de abril, de un vicio de inconstitucionalidad.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

e) Art. 6 a): Se reitera aquí lo alegado en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 acerca de la vulneración de las competencias urbanísticas autonómicas y el exceso en el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, recordando la STC 164/2001, FJ 9.

f) Art. 6 b): Este precepto constituiría una intromisión ilegítima del legislador estatal en la competencia autonómica exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ya que solo a las Comunidades Autónomas corresponde regular la forma en que han de desarrollarse las funciones de ordenación y ejecución y los instrumentos para llevarlas a cabo. Concretamente, se señala que el Estado no puede, en virtud de su competencia ex art. 149.1.18 CE para regular el procedimiento administrativo común, establecer el plazo para la contestación a la consulta urbanística, pues ello ha de establecerse en la regulación de cada procedimiento concreto y ello es competencia autonómica.

g) Art. 8.1 b): El legislador estatal habría incurrido en ultra vires, puesto que la nueva redacción va más allá de meras variaciones terminológicas, introduciendo una nueva regla que tiene su origen en el art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992, cuya vigencia es más que dudosa a la luz del art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

h) Art. 8.1 c): Las previsiones de un plazo mínimo y de la forma de computarlo no pueden establecerse por el Estado, porque carece de amparo ex art. 149.1.1 y 18 CE, ya que ni es una condición básica ni una regulación de procedimiento administrativo común, sino una regulación específica que compete a quien dispone de la competencia sectorial (STC 164/2001, FFJJ 20 y 24).

i) Art. 9: Su número 3 se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 6, ya que se imponen a los propietarios determinadas cargas, incluso aunque la promoción de la urbanización no la hayan realizado ellos, lo cual es consecuencia del modelo de ejecución urbanística que establece el art. 6 en clara invasión de las competencias urbanísticas autonómicas.

j) Art. 10 a): Se impugna por entender que invade las competencias autonómicas urbanísticas ya que el precepto, al exigir que el suelo sólo se transforme con la adecuada justificación y que el resto del suelo se preserve de la urbanización, impone un determinado modelo urbanístico.

k) Art. 10 b): Se reitera la argumentación realizada en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a este mismo precepto.

l) Art. 11.3: Se reitera la argumentación realizada en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto del art. 11.2 Ley 8/2007, del que el art. 11.3 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 es mera reproducción.

m) Art. 11.5: Este precepto vulneraría el art. 106 CE al contemplar un supuesto de responsabilidad «independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos».

n) Art. 11.6: La determinación del sentido del silencio —previendo una regla distinta de la establecida en el art. 44 LPC— en los instrumentos de ordenación urbanística invadiría, las competencias autonómicas urbanísticas y excedería de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE conforme a la doctrina establecida en la STC 61/1997 (FJ 31).

ñ) Art. 14.1: La regulación en él establecida, que contiene conceptos típicamente urbanísticos (actuaciones de urbanización, actuaciones de dotación), no encuentra cobertura en ninguna competencia estatal (ni art. 149.1.1 ni art. 149.1.13 CE), marginando las competencias autonómicas, al regular una tipología de actuaciones de transformación urbanística que cae dentro de la esfera material de la competencia sobre urbanismo (ASTC 61/1997, FJ 7; y 164/2001, FJ 21).

o) Arts. 15 y 16.1 b) y c): Se reiteran las argumentaciones ya realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a los arts. 15 y 16.1 b) de la Ley 8/2007. Se



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

impugna ahora también el apartado c) del art. 16.1, por entender que la determinación de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión al ser conceptos urbanísticos compete exclusivamente a las Comunidades Autónomas, habiendo el Estado sobrepasado sus competencias en materia de urbanismo.

p) Arts. 22, 23, disposición transitoria tercera y artículos conexos del título III (arts. 21 a 28): Se impugnan por vulneración de los arts. 9, 33.3 y 38 CE y por invasión de las competencias autonómicas urbanísticas. El Letrado de la Comunidad de Madrid aduce que la modificación del sistema de valoración del suelo que opera el art. 22 tiene impacto en el valor de mercado del suelo, lesionando el derecho a la seguridad jurídica y económica de los propietarios, ciudadanos y empresarios. Por otra parte, considera que el sistema previsto en el art. 23 implica que las expropiaciones se harán sin compensaciones justas con precios inferiores a los de mercado, dificultando la fijación del justiprecio mediante convenio e incrementando la judicialización del mismo. Se vulneraría, en definitiva, y en su opinión, el derecho de propiedad de los propietarios de suelo rural.

Se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos del título III que presenten una unidad con los anteriores.

q) Art. 39: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto al art. 34 de la Ley 8/2007 del que este precepto es mera reproducción.

r) Disposición adicional primera: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a la disposición adicional primera de la Ley 8/2007.

s) Disposición adicional novena: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 respecto a la disposición adicional primera de la Ley 8/2007.

t) Disposición transitoria primera: Se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 10 b) del texto refundido de la Ley de suelo 2008 y por su carácter supletorio, que se considera contrario a la doctrina constitucional (STC 61/1997, FJ 12).

u) Disposición transitoria segunda: Se reputa inconstitucional por su conexión con el art. 14.1 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 y por su carácter supletorio.

v) Disposición transitoria cuarta: Se reiteran las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007.

w) Disposición final primera: Se impugna por entender que el Estado se ha excedido en las regulaciones establecidas al amparo de los títulos competenciales transversales ex art. 149.1.1 y 13 CE, pues se sostiene que, conforme a la doctrina constitucional, tienen un alcance más restrictivo.

Mediante otro sí, el Letrado de la Comunidad de Madrid destaca la estrecha conexión de este recurso respecto a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

**34.** Por providencia de 7 de octubre de 2008, el Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Comunidad de Madrid y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. También acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

**35.** Mediante escrito registrado el 16 de octubre de 2008, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y suplicó le fuera concedida prórroga de ocho días del plazo para



formular alegaciones. Mediante providencia de 20 de octubre de 2008, el Pleno acordó tener por personado al Abogado del Estado y concederle la prórroga solicitada.

**36.** El Presidente del Congreso comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

**37.** El Presidente del Senado comunicó, mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de octubre de 2008, el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer al Tribunal su colaboración.

**38.** Mediante escrito registrado el día 11 de noviembre de 2008, el Abogado del Estado formula alegaciones interesando la desestimación del recurso por los motivos que sucintamente se exponen a continuación:

En primer término, el Abogado del Estado reitera las consideraciones preliminares ya realizadas en la contestación a los recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007 y 6965-2007 sobre el alcance que, en atención a las competencias del Estado respecto a Ceuta y Melilla, podría tener una eventual declaración de inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

Tras estas consideraciones generales, el Abogado del Estado se adentra ya en el análisis de cada precepto concreto reproduciendo las alegaciones realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6963-2007 en defensa de los preceptos entonces impugnados de la Ley 8/2007 que ahora se vuelven a recurrir [arts. 6 a), 10.1 b), 11.3, 15, 16.1 b), 39, disposición adicional primera, disposición adicional novena y disposición transitoria cuarta] sin más variaciones que el cambio en las numeraciones de los artículos a los que van referidas como consecuencia de la refundición (el art. 11.2 de la Ley 8/2007 es ahora el art. 11.3 y el art. 34 de la Ley 8/2007 ha pasado a ser el art. 39). Puesto que estas alegaciones se han resumido anteriormente, pueden darse ahora por íntegramente reproducidas. Únicamente se examinan las contestaciones a los preceptos que no fueron impugnados con anterioridad.

a) Art. 1: Se reiteran las alegaciones realizadas en defensa de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

b) Art. 2: El Abogado del Estado señala que «falta todo examen preciso de los tres apartados del extenso artículo», por lo que entiende que no se levanta debidamente la carga que incumbe a la parte recurrente de fundamentar su impugnación colaborando así con la justicia del Tribunal y permitiendo al Abogado del Estado ejercer su derecho de defensa. No obstante, a continuación argumenta la constitucionalidad de los tres apartados del precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007.

c) Art. 3.1: Se reiteran las alegaciones en defensa de este precepto realizadas en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

d) Art. 4 f): El Abogado del Estado responde, en primer lugar, a los argumentos esgrimidos en la demanda para justificar la inconstitucionalidad del precepto: 1) el hecho de que entre los títulos competenciales no se haya incluido en la disposición final primera de la Ley el art. 149.1.6 CE no implica que, como pretende la demanda, exista inconstitucionalidad alguna del precepto, puesto que, como ha señalado reiterada doctrina del Tribunal (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4), el eventual error u omisión en la identificación del título competencial en que hubiera incurrido el legislador no vincula al Tribunal ni tiene relevancia alguna en el juicio de constitucionalidad de la ley; 2) no puede pretenderse, dice el Abogado del Estado, la declaración de inconstitucionalidad del art. 4 f) si se estiman las impugnaciones de los preceptos en los que se cuestiona la invasión por el Estado de las competencias



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

autonómicas, no sólo porque ya se ha justificado la constitucionalidad de estos preceptos, sino también porque el art. 4 f) tiene autonomía respecto a éstos. Por otra parte, el Abogado del Estado considera que el precepto encuentra cobertura en la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.6 CE, puesto que «disciplina una acción pública como verdadera manifestación de la competencia estatal para establecer la legislación procesal». Ésta comprende «la implantación o establecimiento de un sistema o mecanismo jurisdiccional como medio de resolución de controversias» en un determinado sector de actividad» para «salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales» y también la determinación de «los sujetos legitimados activa y pasivamente» (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6).

e) Art. 6 b): El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

f) Art. 8.1 b): Sostiene el Abogado del Estado que el apartado b) del art. 8.1 no puede reputarse ultra vires porque se limita a recoger fielmente el contenido del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992, que era razonable entender vigente, puesto que el propio art. 43.2 LPC dispone que «los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario establezca lo contrario» y, por tanto, el art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo 1992 era compatible con el art. 43.2 LPC.

g) Art. 9.3: El Abogado del Estado reproduce las alegaciones realizadas en defensa de la constitucionalidad de este precepto en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

h) Art. 10.1 a): La demanda sólo contiene un razonamiento de inconstitucionalidad debidamente desarrollado respecto a la letra b). No obstante, se reiteran los argumentos ya empleados en defensa del apartado a) del art. 10.1 de la Ley 8/2007 en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6973-2007.

i) Art. 11.5 y 6: El Abogado del Estado argumenta la constitucionalidad de estos preceptos en los mismos términos que argumentó la constitucionalidad de los anteriores números 4 y 5 del art. 11 de la Ley 8/2007 en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

j) Art. 14.1: El Abogado del Estado afirma que «el recurso no ofrece más argumento de inconstitucionalidad que la afirmación categórica e infundada de que no puede ampararse en las competencias estatales de las materias 1 y 13 del art. 149.1 CE, que no habilitan al Estado para regular conceptos típicamente urbanísticos», por lo que no se levanta debidamente la carga alegatoria. No obstante, defiende su constitucionalidad con los mismos argumentos ya empleados en los recursos de inconstitucionalidad 6964-2007 y 6973-2007 para sostener la conformidad a la Constitución del art. 14.1 de la Ley 8/2007 del que el art. 14.1 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 es simple reproducción.

k) Art. 16.1 c): La constitucionalidad de este precepto se defiende en los mismos términos que se defendió la del art. 16.1 c) de la Ley 8/2007 en el recurso de inconstitucionalidad 6973-2007.

l) Art. 22 y disposición transitoria tercera: El Abogado del Estado afirma que la demanda no ha levantado la carga de alegar respecto a la disposición transitoria tercera pues no se desarrolla argumento alguno para justificar su inconstitucionalidad. Por otra parte, considera que ninguno de los argumentos empleados para fundar la inconstitucionalidad del art. 22 tiene relevancia constitucional.

En primer lugar, rechaza que el precepto produzca una quiebra de la seguridad jurídica y económica de los propietarios. Antes al contrario, el art. 22 introduce mayor seguridad jurídica al fijar con más alta precisión los criterios de valoración. Además, señala, la demanda parece identificar la inseguridad jurídica con las consecuencias naturales de la sucesión de normas, desconociendo la doctrina del Tribunal Constitucional conforme a la cual la seguridad «no puede erigirse en valor absoluto, pues ello daría lugar a la congelación o petrificación del ordenamiento jurídico existente [por todas, STC 182/1997, FJ 11 b)], ni debe entenderse



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

tampoco como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen jurídico-tributario» (STC 273/2000, de 15 de noviembre, FJ 6).

En segundo lugar, el Abogado del Estado afirma que en la demanda se alega que el establecimiento de criterios de valoración por el Estado afectará al valor del suelo en las transacciones privadas, trasladándose en última instancia a otras administraciones territoriales, entre ellas las autonómicas; pero la demanda no aporta justificación alguna de este «efecto reflejo» del art. 22 del texto refundido. Considera, en todo caso, que «no parece que el razonamiento tenga relevancia constitucional» y que, además, la consecuencia última del razonamiento sería que el Estado no podría ejercitar su competencia —no discutida— para establecer criterios de valoración del suelo: «si partimos de la conclusión, no justificada, de que la incidencia en el valor del suelo de un criterio de valoración determina la inconstitucionalidad de éste, llegaríamos al absurdo de que el Estado, como titular de la competencia, no podría fijar criterios de valoración, por su eventual incidencia en el precio del suelo».

Por último, y aunque el Abogado del Estado hace constar que en la demanda no se ha ensayado una argumentación justificativa de la irrazonabilidad del criterio de valoración enunciado por el legislador estatal, recuerda que «el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo éstas ser respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

m) Art. 23: El Abogado del Estado sostiene que no puede acogerse la pretensión de inconstitucionalidad por los motivos ya expuestos en el recurso de inconstitucionalidad 6965-2007.

n) Disposición transitoria primera: El Abogado del Estado reitera la justificación de la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

ñ) Disposición transitoria segunda: El Abogado del Estado repite la justificación de la constitucionalidad de este precepto en los mismos términos que en el recurso de inconstitucionalidad 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007.

o) Disposición final primera: El Abogado del Estado señala que la demanda se limita a insistir en que el Estado adolece de título competencial alguno o que se extralimita en la utilización de determinados títulos competenciales al dictar los preceptos impugnados del texto refundido de la Ley de suelo y que, en la medida en que la competencia estatal para establecer la regulación impugnada ya se ha justificado precepto por precepto, la defensa de la constitucionalidad de la disposición final primera ya se ha realizado, sin que sea necesaria una «consideración general y abstracta sobre el alcance y significado que debe darse a los citados títulos estatales de competencia o a otros».

Por todo lo anteriormente expuesto, el Abogado del Estado suplica se dicte sentencia desestimatoria del recurso. Mediante otro sí, manifiesta también que en el presente recurso y los numerados 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007 y 7020-2008 concurren las circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión, por lo que solicita la acumulación de este recurso al más antiguo (recurso de inconstitucionalidad 6963-2007).

**39.** Por providencia de 29 de enero de 2013 se acordó conceder un plazo de diez días a los recurrentes y al Abogado del Estado para que alegaran lo que estimaran oportuno sobre la acumulación al recurso núm. 6963-2007 de los numerados 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007, 7020-2008 y 7231-2008.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**40.** En escrito registrado en este Tribunal el 1 de febrero de 2013, el Abogado del Estado muestra su conformidad con la acumulación de todos los recursos por entender que concurren circunstancias de conexión objetiva que justifican una sola tramitación y una sola decisión (art. 83 LOTC), tanto por la significativa, aunque parcial, coincidencia en los preceptos recurridos (sean de la Ley o de su texto refundido), como por la similitud de la fundamentación constitucional de los recursos.

**41.** En escrito registrado en este Tribunal el 6 de febrero de 2013, la Letrada de la Comunidad de Madrid expone que entiende que concurre la conexión de objetos que justifica la unidad de tramitación y decisión y que, por tanto, no se opone a la acumulación.

**42.** Mediante escrito registrado el 8 de febrero de 2013, la Directora General del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias manifiesta que no se opone a la acumulación propuesta dada la identidad de razón de los recursos cuya acumulación se plantea.

**43.** Mediante ATC 78/2013, de 9 de abril, el Pleno decidió acumular los recursos de inconstitucionalidad núms. 6964-2007, 6965-2007, 6973-2007, 7020-2008 y 7231-2008 al recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007.

**44.** Por providencia de 9 de septiembre de 2014, se señaló para deliberación y votación del presente recurso el día 11 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

**1.** La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue impugnada a través de cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Consejo de Gobierno de Madrid, el Consejo de Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, y el Gobierno de Canarias.

La disposición final segunda de la Ley 8/2007 delegó en el Gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refundiera el texto de ésta y los preceptos que aún quedaban vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio y, como consecuencia de esta delegación legislativa, el Gobierno aprobó el texto refundido de la Ley de suelo, mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que derogó la Ley 8/2007 y el Real Decreto Legislativo 1/1992.

Frente al texto refundido de la Ley de suelo 2008 promovieron recurso de inconstitucionalidad los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas de Madrid y de La Rioja.

La regulación de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 que el legislador estatal ha dictado al amparo de los títulos competenciales ex arts. 149.1.1, 4, 8, 13, 18 y 23 CE excede, según los recurrentes, en diversos preceptos de los títulos competenciales invocados y vulnera diversas competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía y, singularmente, en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero también en materia de vivienda, medio ambiente, fomento del desarrollo económico, autoorganización y regulación de procedimientos sectoriales. Algunos preceptos se consideran, además, inconstitucionales por incurrir en vicios sustantivos, invocándose, a estos efectos, los arts. 9.3, 14, 33, 38 y 106 CE.

El Abogado del Estado rechaza que los preceptos impugnados incurran en los vicios competenciales y sustantivos aducidos por los recurrentes y defiende, en los términos expuestos en los antecedentes, la constitucionalidad de los mismos.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

2. Antes de comenzar el examen de las impugnaciones contenidas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, debemos resolver algunas cuestiones preliminares.

A) La primera cuestión concierne a la incidencia que pueda haber tenido la aprobación del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 sobre los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 8/2007, teniendo en cuenta, además, que dos de los recurrentes que promovieron recursos frente a la Ley 8/2007 lo han hecho también posteriormente frente al texto refundido de 2008, mientras que los restantes dos no han reiterado la impugnación frente al citado texto refundido.

Según reiterada doctrina constitucional, no cabe dar una respuesta unívoca y general a la cuestión relativa a los efectos de la modificación, derogación o pérdida de vigencia de una disposición legal, ulterior a su impugnación, sobre la eventual desaparición del objeto de los diversos procesos constitucionales.

En los recursos de inconstitucionalidad —abstractos y orientados a la depuración objetiva del ordenamiento—, la regla general será la pérdida sobrevenida de su objeto, puesto que carece de sentido pronunciarse sobre normas que el propio legislador ha expulsado ya del ordenamiento jurídico, salvo que éstas desplieguen ultraactividad (por todas, STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 3). No obstante, cuando se trata de recursos de inconstitucionalidad en los que se trata una controversia competencial, la regla es distinta, pues «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» [por todas, STC 149/2012, de 5 de julio, FJ 2 b)].

La derogación de la Ley 8/2007 por el texto refundido de 2008 no implica, por sí misma, la desaparición sobrevenida del objeto de los recursos interpuestos, puesto que los preceptos impugnados de la Ley 8/2007 fueron reproducidos en el texto refundido, subsistiendo, en consecuencia, tanto la controversia sustantiva como la competencial en torno a los mismos [en el mismo sentido, SSTC 173/2005, de 23 de junio, FJ 1 a) y 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2].

Por tanto, los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de Canarias y por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso no han perdido objeto por el mero hecho de que estos recurrentes no impugnaran posteriormente el texto refundido de 2008. Por tanto, nuestro pronunciamiento sobre los preceptos impugnados de la Ley 8/2007, se proyectará sobre los reproducidos en el texto refundido (STC 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

Por otra parte, el Consejo de Gobierno de Madrid y de La Rioja, aunque impugnaron inicialmente la Ley 8/2007, posteriormente actualizaron la disputa presentando nuevo recurso frente al texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que reproducía los preceptos de la Ley 8/2007, por lo que, al comprender los últimos recursos el contenido de los primeros, hay que entender que éstos han perdido objeto, haciendo el examen de los preceptos del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 innecesario un pronunciamiento sobre los preceptos de la Ley 8/2007 (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 3; 234/2012, de 13 de diciembre, FJ 2).

B) Es preciso tener en cuenta que no sólo el texto refundido de la Ley de suelo de 2008 ha derogado la Ley 8/2007, sino que el propio texto refundido de 2008 ha sido, también, objeto de modificaciones posteriores. En efecto, la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales para el año 2009, modificó, en su disposición final decimosexta, el número 1 de la disposición adicional séptima del texto refundido de 2008. El Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

abril, de medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo, modificó, en su art. 10.1 y 2, el número 2 de la disposición transitoria tercera y la disposición adicional séptima. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control de gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, ha modificado, en su art. 24, el art. 20 y en su art. 25 (números 1 a 3), los arts. 51, 53.1 y 2, añadiendo un nuevo número, el 6, al art. 17. Finalmente, el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y funcional para la corrección del déficit público, ha modificado, en su disposición final novena, el número 2 de la disposición transitoria tercera.

No obstante, de todas estas modificaciones sólo la relativa al número 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 afecta a un precepto de los impugnados en los recursos acumulados. Se trata de la modificación del número 2 de la disposición transitoria tercera del texto refundido de 2008, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad 7231-2008, que, no obstante, es un cambio normativo menor que en nada altera los términos de la controversia.

Más recientemente, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, ha llevado a cabo una extensa revisión de la legislación del suelo, alterando, en concreto, los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, y la disposición adicional tercera y la disposición final primera del texto refundido de 2008. La reforma afecta a un buen número de preceptos impugnados —arts. 2, 6, 8.1, 9, 10, 14, 15, 16, 17.5, 39, disposición transitoria segunda y disposición final primera—, siendo preciso analizar la incidencia de las modificaciones introducidas en la controversia y la eventual pérdida de objeto de algunas de las impugnaciones. No obstante, en el caso de la disposición transitoria segunda, la Ley 8/2013 no opera una modificación, sino que procede a la derogación del precepto, por lo que la controversia que suscitaba la regulación ha desaparecido, produciéndose, sobre este punto, la pérdida de objeto de los recursos.

a) El art. 2 se impugna por diferentes motivos, que se traducen en la invasión de las competencias autonómicas al definirse los fines y objetivos de las políticas sobre el suelo y consagrarse el principio de desarrollo sostenible en relación con el modelo territorial y urbano. La nueva redacción dada al precepto por la Ley 8/2013 no altera los términos de la controversia, pues se limita a reordenar y completar el contenido del pasaje legal, que continúa enunciando los fines y objetivos de la política sobre el suelo y delimitando el significado del principio de desarrollo sostenible en términos sustancialmente idénticos a los de la anterior versión, con algunos añadidos menores que hacen referencia a la movilidad, accesibilidad universal, prevención y minimización del impacto de residuos.

b) El art. 6, que regula la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación en su apartado a), es impugnado tanto por la Comunidad de Madrid como por el Gobierno canario y los diputados recurrentes, por entender que invade las competencias urbanísticas autonómicas al imponer un modelo determinado de ejecución urbanística que se caracteriza por la preferencia, en primer término, por la ejecución pública y, en segundo término, por el agente urbanizador, relegando la ejecución por los propietarios del suelo a una posición residual. Así se deduce de la redacción del mencionado apartado a), que se ocupa de la habilitación a particulares conforme a un procedimiento con publicidad y competencia, previendo únicamente la posibilidad de establecer peculiaridades o excepciones a favor de la iniciativa de los propietarios. El Gobierno canario cuestiona, además, que la participación de la comunidad en las plusvalías pueda lograrse a través de un concurso para la ejecución de las determinaciones normativas del plan. Los diputados recurrentes añaden, por su parte, que el precepto vulnera el art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 33, así como el art. 9.3 CE, porque



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

al remitir a la legislación urbanística autonómica permite una ordenación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora que ni garantiza la igualdad en todo el territorio nacional, ni respeta el principio de seguridad jurídica.

La nueva redacción dada al art. 6 por la Ley 8/2013 contempla la iniciativa pública y la iniciativa privada y señala que, en el primer caso, pueden participar tanto los propietarios como los particulares que no ostenten esta condición. La iniciativa privada, dice ahora el precepto, «podrá ejercerse, en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable». Es indudable que, tras la reforma, el precepto permite entender que el Estado no impone un modelo de ejecución urbanística determinado, ni una preferencia por el sistema del agente urbanizador sobre la ejecución por los propietarios del suelo, pues, de acuerdo con la nueva redacción, será la legislación aplicable, es decir, la legislación autonómica urbanística, la que establezca el modelo concreto de ejecución. Hay que concluir, por tanto, que, en este punto, la controversia ha desaparecido. Como también ha desaparecido la disputa suscitada por el Gobierno canario respecto a la previsión de que a través de los criterios de adjudicación del concurso de habilitación a particular no propietario se asegure la adecuada participación de la comunidad en las plusvalías, pues este criterio no aparece ya recogido en la nueva redacción dada al art. 6; lo único que se dispone ahora es que el ejercicio de la libre empresa se sujetará a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

Subsiste, por el contrario, la controversia suscitada por los diputados recurrentes en relación con la supuesta vulneración del art. 149.1.1 CE en conexión los arts. 33 CE (derecho de propiedad) y 9.3 CE (seguridad jurídica), pues la nueva redacción dispone que la iniciativa privada podrá ejercerse «en las condiciones dispuestas por la Ley aplicable», debiendo entenderse que ésta es la legislación urbanística autonómica correspondiente; por tanto, persiste la posibilidad de una regulación heterogénea.

c) El apartado b) del art. 6 de la Ley ha sido impugnado por la Comunidad de Madrid por entender que la determinación del plazo máximo de contestación a la consulta urbanística supone la regulación de un procedimiento sectorial de competencia autonómica al incardinarse en la materia «urbanismo». El Gobierno canario, por su parte, aduce que el apartado b) configura la actividad urbanizadora o de mera ejecución de una forma amplia, que incluye la actividad de programación del desarrollo del suelo; una inclusión que supera, se dirá, la concepción habitual de la ejecución que, en todo caso, corresponde configurar a las Comunidades Autónomas.

El art. 6 regula ahora en su apartado 5 la consulta urbanística y no recoge el plazo máximo subsidiario antes contemplado, pero sí lo hace el art. 8 en los mismos términos que lo hacía el antiguo art. 6 b). En definitiva, la actual regulación prevé el alcance del derecho de información y el plazo máximo subsidiario para la contestación a la consulta urbanística con idéntica formulación, aunque ahora las previsiones se establezcan en dos preceptos distintos (arts. 6.5 y 8.3). Hay que concluir, por tanto, que la controversia respecto al art. 6 b) pervive.

d) El art. 8.1, relativo a las facultades integrantes del contenido del derecho de propiedad del suelo, ha sido impugnado por diversos motivos: 1) los diputados recurrentes afirman que el precepto vulnera el art. 149.1.1 CE por un doble orden de razones: por permitir a las Comunidades Autónomas regular de forma heterogénea el derecho de los propietarios a promover la iniciativa reguladora. Y por recortar de forma desproporcionada el derecho de propiedad, negando así a los propietarios el derecho a promover la actuación urbanizadora; 2) la Comunidad de Madrid considera que el apartado b), que dispone que «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística», ha de reputarse ultra vires, pues se estima que incluye una regla que tiene su origen en el art. 242.6 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, cuya vigencia es más que dudosa a la luz del art. 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 3) las Comunidades de Madrid y de Canarias consideran que es también



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

inconstitucional, por proceder a la regulación de un procedimiento sectorial de competencia autonómica, el apartado c), que establece el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en régimen de equidistribución, previendo que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará un plazo para el ejercicio de esa facultad, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

La nueva redacción del art. 8, a diferencia del anterior art. 8.1, incluye entre las facultades que integran el contenido del derecho de propiedad «el derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución», en línea con la previsión enunciada en el art. 6.4, que proclama la posibilidad de ejercicio de la iniciativa privada por parte de los propietarios, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable. La controversia que la redacción anterior podía suscitar sobre la iniciativa de los propietarios desaparece. No obstante, y como ya hemos razonado anteriormente, se mantiene la relativa a la posible vulneración del art. 149.1.1 CE, dado que la actual redacción también prevé que las condiciones de ejercicio de esa iniciativa privada serán establecidas por la ley aplicable, que hay que entender que es la que cada Comunidad Autónoma dicte en ejercicio de sus competencias urbanísticas.

El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización y el mandato a la legislación sectorial para que fije un plazo para el ejercicio de este derecho se mantiene en el apartado 3 b) del art. 8 en los mismos términos que en el anterior art. 8.1 c), por lo que la disputa sobre este punto subsiste.

Por otra parte y a diferencia de lo establecido en el anterior art. 8.1, la nueva redacción del art. 8 no dispone ya que «en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística». Sin embargo y al haberse incorporado esta regla al art. 9 que regula los deberes y cargas que integran el contenido del derecho de propiedad del suelo, la controversia persiste.

e) El art. 9.3 dispone que «el ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación». Esta regulación se mantiene en la nueva redacción del art. 9, si bien ahora en el apartado 4, en términos prácticamente idénticos. No obstante y en la medida en que la impugnación de este precepto se vincula a la queja formulada respecto al art. 6 a) que, tras la reforma, ha perdido objeto conforme a lo analizado en el apartado b) de este fundamento jurídico, hay que concluir que la controversia en torno al art. 9.3 ha desaparecido.

f) El art. 10 sólo ha sido modificado en su apartado b), limitándose, además, la reforma al párrafo 2 de éste. En su redacción inicial, este párrafo disponía que las Administraciones públicas deben destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública, añadiendo que esa reserva «comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización». La nueva redacción prevé ahora que la reserva «garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización». La redacción inicial ha sido impugnada por entender





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

que, al fijar una determinada reserva de suelo para vivienda de protección pública, se invaden las competencias autonómicas en materia de urbanismo y vivienda, careciendo la regulación de amparo en las competencias estatales ex arts. 149.1.1 y 149.1.13 CE. Es evidente que el mismo reproche puede suscitar la nueva ordenación, por lo que la controversia no ha desaparecido en este punto.

g) El art. 14, que reglamenta las actuaciones de urbanización y de dotación, ha sido objeto de varias modificaciones. No obstante, y más allá de los cambios introducidos, el precepto sigue regulando las actuaciones de urbanización y de dotación en términos similares. Las impugnaciones relativas al precepto se basan en que el Estado carece de título competencial para regular técnicas y conceptos propiamente urbanísticos, como son las actuaciones de transformación urbanística (actuaciones de urbanización y dotación), que han pasado a integrarse en la esfera material de la competencia autonómica en materia de urbanismo. La disputa suscitada por el art. 14 no puede, pues, darse por concluida como consecuencia de la reforma.

h) El art. 15 sólo ha sido objeto de nueva redacción en relación con su apartado 4, que preveía, entre la documentación que habían de incluir los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, un informe o memoria de sostenibilidad económica. Este mismo pasaje legal dispone ahora que aquella documentación será necesaria en los instrumentos de reforma o renovación de la urbanización y de las actuaciones de dotación. La impugnación del precepto, en su redacción inicial, se basaba en que el Estado carece de competencias para regular los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización y para prever un informe de seguimiento de la ejecución urbanística, invadiendo las competencias autonómicas urbanísticas al imponerles la forma en que han de ejercer sus competencias. La nueva redacción en nada altera los términos del debate, subsistiendo, por tanto, la controversia.

i) El art. 16.1 ha sido impugnado en sus apartados b) y c). El apartado b) se recurre por su conexión con el art. 10 b) y la referencia que hace a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, así como por prever la obligación de cesión de suelo «libre de cargas de urbanización», aspectos que se consideran de competencia autonómica. El apartado c), por su parte, se impugna por entender que la determinación de las obras de urbanización y de las infraestructuras de conexión, al ser conceptos urbanísticos, corresponde a las Comunidades Autónomas. Ninguno de los reproches desaparece tras las modificaciones introducidas por la Ley 8/2013, pues el art. 16 sigue haciendo referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, a la cesión de suelo «libre de cargas de urbanización» y a las obras de urbanización e infraestructuras de conexión. Ninguna pérdida de objeto ha tenido lugar, por tanto, en relación con el art. 16.

j) El art. 39.1, que aborda el destino de los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, ha sido impugnado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid, por entender que el Estado se ha extralimitado en el ejercicio de sus competencias ex art. 149.1.13 CE al fijar una utilización específica para dichos patrimonios que no se limita a la construcción de viviendas de protección pública, sino que se extiende a otros usos de carácter social. La misma previsión se establece en el art. 39.1, tras la reforma introducida por la Ley 8/2013, que se ha limitado a incluir en el precepto alguna precisión adicional sigue ocupándose de los mismos fines que antes para los patrimonios públicos de suelo. La controversia sobre este aspecto de la regulación, por tanto, pervive.

k) La disposición final primera, impugnada en la medida en que establece los títulos competenciales en los que se apoya el Estado para la ordenación de los preceptos impugnados, sólo ha sido objeto de modificación en su apartado 4, que hace referencia a la aplicación directa de la Ley a los territorios de Ceuta y Melilla, aspecto éste de la disposición que no ha sido discutido. Subsiste, por tanto, la controversia planteada.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

l) Por último, hay que señalar que los arts. 16.3 y 25.3, que no han sido objeto de modificación por la Ley 8/2013, fueron impugnados por su conexión con los arts. 6 a) y 8.1 c) al considerar que estos preceptos imponían a las Comunidades Autónomas el modelo de ejecución del agente urbanizador. Dado que las modificaciones introducidas por la Ley 8/2013 en los arts. 6 y 8 despejan las dudas que, en ese sentido, podían suscitar estos pasajes legales en sus anteriores redacciones, hay que inferir que las impugnaciones por conexión de los arts. 16.3 y 25.3 han perdido objeto tras la reforma.

C) Por último, en cuanto a la forma de dar respuesta a las impugnaciones de los diversos recurrentes, realizaremos un análisis conjunto de los distintos argumentos utilizados por todos o varios recurrentes frente al mismo precepto legal, sea en su redacción inicial de la Ley 8/2007 o en su reproducción posterior por el texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

3. Tratándose de una controversia con alcance competencial, primordial aunque no exclusivamente, es preciso llevar a cabo, en primer término, un encuadramiento de las cuestiones controvertidas desde esta perspectiva. Este aspecto no resulta, a priori, problemático, pues las partes coinciden en los títulos competenciales que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso (arts. 148.1.3, y 149.1.1, 13, 18 y 23 CE). La discrepancia radica en el alcance de las diversas competencias en juego y la materia en que ha de enmarcarse el contenido de los preceptos recurridos: condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), bases de la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE), bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) y bases para la protección medio ambiental (art. 149.1.23 CE) según el Abogado del Estado, y ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3 CE), vivienda, desarrollo de la legislación básica medioambiental, fomento del desarrollo económico y autoorganización según los recurrentes. Así mismo, discrepan las partes acerca de la forma en que ha de interpretarse y aplicarse la doctrina establecida por este Tribunal en sus SSTC 61/1997 y 164/2001 a efectos de resolver las dudas de constitucionalidad que los preceptos impugnados suscitan.

Una adecuada configuración de la ratio decidendi a utilizar exige, como preliminar útil, recordar nuestra doctrina sobre los diversos títulos competenciales invocados por las partes, con la finalidad de establecer los parámetros para su aplicación a los problemas de constitucionalidad que se suscitan en el presente recurso.

No obstante y con carácter previo, conviene advertir que la disposición final primera de las Leyes impugnadas dispone, en su número 1, que los artículos relacionados «tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente», habiendo sido dictadas en ejercicio de las competencias reservadas en el artículo 149.1.1, 13, 18 y 23 de la Constitución. La disposición final no identifica, por tanto, el título concreto en que se ampara la regulación de cada artículo. Por otra parte y al incluir el término «en su caso», no queda claro, como señala el Abogado del Estado, si el legislador estatal considera que un mismo precepto puede tener el carácter tanto de condición básica igualatoria ex art. 149.1.1 CE como de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la actividad económica o de la protección medioambiental (lo que el Abogado del Estado llama «justificación competencial concurrente o confluyente»), sin que, por lo demás, tampoco quede despejada la duda de si se trata de calificaciones alternativas o subsidiarias (lo que el Abogado del Estado llama «justificación competencial alternativa o subsidiaria»).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ante esta falta de claridad del legislador estatal respecto a la identificación del título competencial habilitante de la regulación establecida en cada precepto, que de seguro hubiera resultado oportuno haber evitado con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal, el Abogado del Estado ha optado, en su contestación a las demandas, por utilizar uno u otro tipo de justificación (concurrente o alternativa), según ha estimado conveniente en función del tipo de regulación. Corresponde, por tanto, a este Tribunal identificar finalmente el título competencial concreto que ofrezca —cuando proceda— cobertura al precepto impugnado. A estos efectos, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina clásica, ante la posible concurrencia de dos títulos competenciales del Estado procede, en principio, identificar un título prevalente que, por regla general, es el más específico. No obstante, tampoco cabe descartar, pues así lo hemos admitido ocasionalmente (entre otras, recientemente, SSTC 81/2012, de 18 de abril, y 120/2012, de 5 de junio), que, en función de la naturaleza de los títulos concurrentes o del contenido de la regulación, quepa entender que diversos títulos competenciales confluyen o incluso se solapan y son, por tanto, indistinta o simultáneamente invocables por el Estado.

4. Aclarado este punto, procede ya examinar nuestra doctrina sobre el alcance de las reglas de los arts. 148.1.3 y 149.1, 13, 18 y 23 CE.

Conviene comenzar por recordar, tal y como dijimos en nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 5), en relación con los arts. 148 y 149 CE, que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencia exclusiva en las materias de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Tal es lo que acontece con las Comunidades Autónomas recurrentes, que tienen atribuida, estatutariamente, esa competencia con ese alcance. También es pertinente recordar, como matizamos en la STC 61/1997, FJ 5, que esta exclusividad competencial «no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1.1 CE, tal como han precisado las SSTC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y 149/1991 (fundamento jurídico 1.b), relativa a ordenación del territorio», por lo que «la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquella que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1.1 CE, en cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». Y, en este sentido, hay que tener presente «que, junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común» (STC 61/1997, FJ 6). En consecuencia, no debe olvidarse que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística» (STC 61/1997, FJ 6).

5. Por las razones que se vienen de exponer, en este recurso será preciso analizar los títulos que pueden ofrecer cobertura a la regulación estatal y verificar si ésta se ha dictado dentro del alcance lícito de esos títulos o si, por el contrario, se ha incurrido en un exceso que hubiese comportado invasión de competencias autonómicas.

A) El urbanismo, como 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» (STC 61/1997, FJ 6). Por ello, «el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades ... tales como las referidas al planeamiento, la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y 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» (STC 61/1997, FJ 6). En definitiva, la competencia en materia de urbanismo abarca, fundamentalmente, «las políticas de ordenación de la ciudad»; es decir, la determinación del «cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos» (STC 61/1997, FJ 6).

B) La competencia estatal del art. 149.1.1 CE ha sido ya delimitada por este Tribunal tanto en su vertiente negativa como positiva.

Desde la primera vertiente, la negativa, hemos advertido que el título del art. 149.1.1 CE no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como los arts. 138.2 y 139, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales, como tampoco ha de considerarse el art. 149.1.1 CE «mero trasunto, en el plano competencial, del art. 14 CE, que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos» [STC 61/1997, FJ 7 a)]. Este título «no representa, pues, una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal» [STC 61/1997, FJ 7 a)]. Por otra parte, tampoco cabe identificar «condiciones básicas» y «legislación básica», pues el art. 149.1.1 CE «no ha atribuido al Estado la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tienden a garantizar la igualdad» [STC 61/1997, FJ 7 a)]. La regulación estatal no puede suponer, por tanto, «una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate», por lo que «las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como es el caso del derecho de propiedad» [STC 61/1997, FJ 7 a)], sin que ello suponga, no obstante, que la competencia ex art. 149.1.1 CE se mueva en la lógica de las bases estatales-legislación de desarrollo. En conclusión, «el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la 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» [STC 61/1997, FJ 7 a)], pero, al mismo tiempo, el título 149.1.1 CE no puede operar como un título horizontal, «capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente hacia un derecho o deber constitucional» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Y en lo que ahora nos interesa, ya hemos aclarado que el art. 149.1.1 CE «sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo» [STC 61/1997 FJ 9 b)]. El Estado no puede, a través de la determinación de las condiciones básicas, «configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque ... puedan condicionar indirectamente ambos extremos» [STC 61/1997, FJ 9 b)].

Por tanto, es preciso distinguir «aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad... y del que se predicen las condiciones básicas» y «aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad» [STC 61/1997, FJ 9 b)]. En este sentido, hemos admitido que entra dentro de las competencias estatales la regulación de «la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración o los presupuestos





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

previos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana» (STC 61/1997, FJ 10), como también lo es la determinación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales, sin olvidar que «la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 CE)». Por ello, puede encontrar cobijo en el art. 149.1.1 CE la regulación de «las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1 CE» (STC 61/1997, FJ 10).

Por otra parte, desde la perspectiva de la delimitación positiva del título del art. 149.1.1 CE, hemos afirmado que «la materia sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos» [STC 61/1997, FJ 7 b)]. Las condiciones básicas que el Estado puede establecer con la finalidad de garantizar la igualdad no se refieren «a los sectores materiales en los que éstos se insertan», pues el art. 149.1.1 CE «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» [STC 61/1997, FJ 7 b)].

Más aún, no cabe ignorar que las «condiciones básicas» hacen referencia «al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)» así como a «aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características natural: STC 227/1988, fundamento jurídico 14; los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (STC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2; los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3» (STC 61/1997, FJ 8). Siempre, claro está, que estos requisitos, posiciones, prestaciones, premisas y demás sean «imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad» (STC 61/1997, FJ 8).

De forma más concreta, en relación con el derecho de propiedad del suelo, como ya dijimos en la STC 37/1987, FJ 9, el art. 149.1.1 CE «no habilita 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 Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad». El Estado tiene competencia para «establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho» (FJ 9). No obstante, en el establecimiento de las condiciones básicas, el Estado sí puede «plasmear una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo, entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar» (STC 61/1997, FJ 10).

C) El art. 149.1.13 CE atribuye al Estado las bases y coordinación de la planificación de la actividad económica; esto es, una competencia para «la ordenación general de la economía» que «responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos» (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2). Se trata, pues, de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la «necesaria coherencia



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

de la política económica» y que «exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales y disgregadores» (STC 186/1988, FJ 2). Esta competencia estatal alcanza, además, no sólo a las bases, sino también a la coordinación, correspondiéndole al Estado «una facultad que presupone lógicamente la existencia de competencias autonómicas ... que deben ser respetadas, y con la que se persigue, en esencia, la integración de las diversas partes del sistema en el conjunto del mismo mediante la adopción por el Estado de medios y sistemas de relación, bien tras la correspondiente intervención económica bien incluso de carácter preventivo, para asegurar la información recíproca, la homogeneidad técnica en ciertos aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias» (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).

También hemos dicho que es preciso realizar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, puesto que una lectura excesivamente amplia del mismo podría constreñir o incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las Comunidades Autónomas (STC 29/1986, FJ 4). En esta línea, hemos insistido reiteradamente en que el art. 149.1.13 CE, como regla de carácter transversal en el orden económico, se proyecta sobre los distintos sectores de la economía, pero con el importante matiz de que las normas estatales dictadas al amparo de este título pueden fijar «las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). De lo cual deriva que no toda medida, por el mero hecho de tener incidencia económica, puede incardinarse en este título, siendo necesario que tenga «una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues de no ser así se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico» (STC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5, entre otras muchas).

Por otra parte, ya en la STC 61/1997, FJ 36, recordamos la doctrina establecida en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio, y reiterada recientemente en la STC 139/2013, FJ 3, y afirmamos que este criterio resulta «también aplicable al sector de la vivienda y, en particular y 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». Y «si ello es así en 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», por lo que no cabe negarle al Estado «ex art. 149.1.13 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». El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE, «cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, 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» (STC 61/1997, FJ 36; doctrina reiterada en STC 112/2013, FJ 3).



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

D) El art. 149.1.18 CE atribuye al Estado diversas competencias, entre las que interesa ahora destacar las relativas al dictado de «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y del «procedimiento administrativo común».

En relación con la primera de las competencias enunciadas, hemos afirmado que, a su amparo, el Estado puede establecer «principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas», lo que implica que «la potestad organizativa (autonómica) ... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado» (STC 50/1999, FJ 3). Por tanto, la potestad de autoorganización, «no puede incluirse en la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente ... no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación» (STC 50/1999, FJ 3). En base a lo expuesto, también hemos declarado que «la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico», ya que «el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (STC 50/1999, FJ 3). A estos efectos, no debe olvidarse que «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es la de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias» (SSTC 50/1999, FJ 3 y 130/2013, FJ 6).

En cuanto a la competencia sobre «procedimiento administrativo común», este Tribunal ha afirmado que el constituyente ha querido reservar en exclusiva al Estado «la determinación de los principios o normas que, por un lado, definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración y, por otro, prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 130/2013, FJ 7). Ahora bien, sin perjuicio del obligado respeto a esos principios y reglas del procedimiento administrativo común, coexisten reglas especiales de procedimiento aplicables a la realización de cada tipo de actividad *ratione materiae* (SSTC 130/2013, FFJJ 7 y 8, y 135/2013, FJ 3). La regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado, sino que, como ya hemos tenido ocasión de argumentar, «hay que tener en cuenta que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración», pues de lo contrario, «se llegaría al absurdo resultado de permitir que el Estado pudiera condicionar el ejercicio de la acción administrativa autonómica mediante la regulación en detalle de cada procedimiento especial, o paralizar incluso el desempeño de los cometidos propios de las Administraciones autonómicas si no dicta las normas de procedimiento aplicables al caso» (SSTC 227/1988, FJ 32; 130/2013, FJ 6). Por ello, en principio, «cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias (STC 227/1988, FJ 32). Y a estos efectos, interesa destacar que, si bien, en principio y como regla general, los procedimientos administrativos especiales *ratione materiae* siguen, efectivamente, el régimen de distribución competencial existente en cada materia o sector», este Tribunal ha hecho constar que, en virtud del art. 149.1.18CE, el Estado puede establecer normas comunes de procedimiento específicas para procedimientos administrativos *ratione materiae*. Y así, de hecho, en nuestra STC 61/1997, FJ 25 c), admitimos que el Estado puede prever, ex art. 149.1.18 CE, la existencia de la garantía del trámite de información pública a los ciudadanos y de audiencia a las Administraciones Públicas en determinados instrumentos de planeamiento urbanístico.

E) En materia medioambiental, de acuerdo con el art. 149.1.23 CE, corresponde al Estado la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

Ahora bien, como hemos hecho constar en resoluciones anteriores (por todas, SSTC 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 2, y 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 9), la legislación básica, en el ámbito del art. 149.1.23 CE, no cumple una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada Comunidad Autónoma, con competencias en la materia, establezca niveles de protección más altos que amplíen la tutela prevista en la legislación estatal (STC 69/2013, FJ 1).

La característica de esta competencia estatal reside en que su carácter transversal y polifacético determina precisamente la afectación «a los más variados sectores del ordenamiento (STC 64/1982) y provoca una correlativa complejidad en el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 3). En efecto, la competencia estatal en materia de medio ambiente converge o concurre con otras competencias autonómicas, entre las que se encuentran la ordenación del territorio y el urbanismo. Sin embargo, como hemos tenido ocasión de razonar, la transversalidad de este título «no puede justificar su *vis expansiva*, ya que en esta materia no se encuadra cualquier tipo de actividad relativa a esos recursos naturales, sino sólo la que directamente tienda a su preservación, conservación o mejora» (STC 102/1995, FJ 3). Por ello, en la delimitación competencial de este título con otros colindantes o conexos, hay que atender fundamentalmente a un criterio teleológico, de tal forma que solo las normas estatales cuyo objetivo directo e inmediato sea la protección del medio ambiente pueden afectar legítimamente a las competencias autonómicas conexas. En definitiva, «la afectación transversal del título competencial del Estado, que se ciñe al ámbito de lo básico (art. 149.1.23 CE), será conforme con el orden constitucional de competencias, en su condicionamiento de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, cuando dicha afectación se traduzca en la imposición de límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa que el ejercicio ordinario de la actividad sectorial de que se trate pueda tener» (STC 69/2013, FJ 1). Y «por el contrario ... resultará vulneradora del orden competencial cuando la normativa estatal comporte, más que el establecimiento de limitaciones específicas o puntuales de las actividades sectoriales, una regulación de mayor alcance, incluso aunque dicha regulación presente una finalidad de protección ambiental ... no puede ignorarse, y debe ser reiterado una vez más, que para que la afectación transversal de las competencias sectoriales implicadas favorezca el ejercicio de todas ellas son convenientes mecanismos de cooperación y coordinación de las Administraciones competentes (STC 194/2004, FFJJ 8 y 9)» (STC 69/2013, FJ 1).





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

6. Expuesta la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales invocados, procede ya entrar en el análisis de constitucionalidad de los preceptos recurridos, comenzando por aquellos encuadrados en el Título Preliminar de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (arts. 1, 2 y 3.1).

A) Se impugna, en primer término, el art. 1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dispone:

«Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.»

Los Letrados de la Comunidad de Madrid y de La Rioja así como la Letrada de Canarias afirman que este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para reglamentar las bases económicas y medioambientales del régimen del suelo, dada la interpretación restrictiva que debe realizarse de estas competencias a la luz de la jurisprudencia constitucional. La determinación del régimen jurídico del suelo, sostienen, se incardina en la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, que es exclusiva de las Comunidades Autónomas. A ello, añade el Letrado de La Rioja que la transcripción que hace el precepto del contenido del art. 149.1.1 CE no es, en sí misma, inconstitucional, pero que sí pueden serlo los preceptos concretos en los que se rebase el alcance de las condiciones básicas.

El Abogado del Estado señala que, en realidad, no se recurre la totalidad del art. 1, sino únicamente las palabras «las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico», pero considera que, puesto que esas bases se establecen en el título II de la Ley de suelo (LS) y en el capítulo II del título V de la misma, lo coherente habría sido impugnar la totalidad del título II sin exclusión de ningún precepto; al no haberse hecho así, considera que el reproche al art. 1 queda debilitado. Por otra parte, el Abogado del Estado sostiene que «no cabe descartar a priori y radicalmente (como sería preciso para que prosperara la impugnación de este pasaje del art. 1 LS) la posibilidad de que algún precepto de la LS pueda encontrar amparo constitucional, único o concurrente, en las materias 13 y 23 del art. 149.1 CE», cláusulas estas que, conforme a la doctrina constitucional, pueden limitar o condicionar las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 61/1997, FJ 36; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 46/2007, de 1 de marzo; 164/2001, FJ 7).

La alegación relativa al art. 149.1.1 CE del Letrado de la Comunidad de La Rioja no requiere ahora contestación, pues no se argumenta la inconstitucionalidad de la transcripción que el precepto hace del art. 149.1.1 CE. Los posibles excesos que pudiera haber eventualmente en el ejercicio de esta competencia por parte del Estado se analizarán en relación con los preceptos concretos que se impugnen por este motivo, ofreciéndose entonces la respuesta que, en cada caso, proceda.

Del resto del precepto, en realidad, se impugna únicamente el inciso «establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico», rechazándose que las competencias que el Estado ostenta en materia económica y medioambiental le permiten determinar el régimen jurídico del suelo, que es una competencia urbanística autonómica exclusiva.

Ciertamente y como ya hemos expuesto con anterioridad, este Tribunal ha sostenido la necesidad de efectuar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE. Ahora bien, también hemos afirmado que las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

urbanismo han de integrarse con las competencias estatales que, aunque no pueden legitimar una ordenación jurídica completa del régimen jurídico del suelo, sí habilitan a que el Estado «afecte puntualmente a la materia urbanística» (STC 61/1997, FJ 36). Y entre las competencias que el Estado ostenta y que pueden amparar este tipo de afectación concreta, siempre que no se sobrepase el alcance legítimo de las mismas, se encuentran, sin duda, las que le corresponden ex art. 149.1.13 y 23 CE (SSTC 61/1997, FJ 22; 164/2001, FJ 7). Debe, por tanto, rechazarse la impugnación del inciso indicado del art. 1, sin perjuicio, claro está, del examen concreto que proceda respecto de cada precepto sobre un eventual exceso del Estado en la regulación.

B) Se recurre también el art. 2 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, a tenor del cual:

«1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar un uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidad entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo y conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuado, en los términos que disponga la legislación en la materia.»

El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma que este precepto invade las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas al indicar cómo tienen que ser y qué fines y objetivos han de perseguir las políticas públicas sobre el suelo, vulnerando con ello su



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

autonomía política. En la misma línea, el Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que la definición excesivamente acabada del concepto de desarrollo sostenible, cuya determinación corresponde a las Comunidades Autónomas, implica una configuración de políticas públicas de competencia autonómica que vulnera su autonomía política y condiciona el modelo urbanístico. Por su parte, el Gobierno de Canarias impugna únicamente el número 2 del precepto, argumentando que el Estado debería haberse limitado a enunciar el principio de desarrollo sostenible sin adentrarse en la definición de su contenido en relación con la ordenación territorial y urbanística, porque la decisión sobre estos concretos modelos de desarrollo compete a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Por su parte, el Abogado del Estado afirma, respecto al recurso interpuesto por la Comunidad de La Rioja, que no se ha cumplido con la carga de la alegación, puesto que no se ofrece un examen preciso de los tres apartados del extenso precepto. Y respecto al recurso interpuesto por la Comunidad de Madrid, también extiende este reproche pues, aunque se denuncia la inconstitucionalidad del art. 2, la argumentación se limita a su número 2.

El Abogado del Estado se adentra, no obstante, en la defensa de la constitucionalidad del art. 2 en su integridad. Considera que el número 1, que entronca con los arts. 47 y 128.1 CE, encuentra cobertura en las competencias del Estado para establecer bases de la ordenación económica y de la protección medioambiental (art. 149.1.13 y 23 CE). De su lado, el número 2 instituye una concreción del significado del principio de «desarrollo sostenible» amparada en el art. 149.1.23 CE que, en todo caso, deja un margen de desarrollo a los poderes públicos competentes para que adapten los fines establecidos en el precepto a las peculiaridades de su modelo territorial. Y, finalmente, el número 3 de este mismo pasaje legal se inspira en los arts. 9.2 y 47 CE y encuentra amparo en los títulos invocados en el número 1 de la disposición final primera y, en especial, en la regla primera del art. 149.1 CE.

Las tachas de inconstitucionalidad dirigidas al precepto deben desestimarse. El número 1 del precepto invoca el principio constitucional de la utilización de los recursos económicos y naturales conforme al interés general (arts. 47 y 128.1 CE) como fin u objetivo común y de carácter general para todas las políticas que tienen incidencia sobre el suelo, proclamando, además, como directriz de esas políticas el principio de desarrollo sostenible. El Estado ostenta para ello competencia ex art. 149.1.13 y 23 CE, puesto que el suelo es, al mismo tiempo, un recurso económico y un recurso natural valioso, limitado y no renovable. En aras de estos títulos competenciales, el Estado no está únicamente legitimado para enunciar sin más el principio de desarrollo sostenible, sino también para darle un contenido que opere como premisa y límite genérico de las políticas públicas específicas que implican regulación, ordenación, ocupación o transformación del suelo. Por ello, los números 13 y 23 del art. 149.1 CE amparan también la concreción del principio de desarrollo sostenible en objetivos, pautas y criterios generales, tal y como lleva a cabo el art. 2.2: protección de la naturaleza; del patrimonio cultural, del paisaje, preservación del suelo rural; ocupación eficiente del suelo; dotación suficiente de infraestructuras; combinación funcional de usos. Desde esos títulos competenciales, el Estado no puede imponer un determinado modelo territorial o urbanístico a las Comunidades Autónomas, pero sí incidir o encauzar el mismo mediante directrices y normas básicas que éstas han de respetar. Dentro de esos parámetros, las Comunidades Autónomas pueden, claro está, optar por el modelo concreto de ordenación territorial y urbanística que estimen más pertinente, como reconoce el propio artículo 2, en sus números 1 y 2, cuando afirma, por un lado, que la consecución del interés general y del desarrollo sostenible como fin común no impide la determinación de otros fines más específicos en la legislación correspondiente y, por otro, que la persecución de los fines comunes «se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística».



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Una inteligencia constitucionalmente integrada e integradora del art. 2.1 evidencia que el reparto de competencias ahí enunciado reconoce la capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para formular, con arreglo a legítimas opciones, el marco programático de las acciones que les correspondan y, sobre esta base, identificar los fines específicos que esas acciones han de satisfacer. Por este lado y en resumen, el precepto cuestionado cumple una función esencial en la construcción del sistema jurídico de ordenación del territorio y de la utilización del suelo, debiendo calificarse como plenamente conforme con las estructuras del Estado autonómico.

Por su parte, el párrafo 1 del número 3 dota de contenido positivo a las acciones llevadas a cabo por los poderes públicos responsables de las políticas públicas de carácter territorial, reiterando la idea clave del principio de sostenibilidad (ordenación territorial y urbanística equilibrada en cuanto a la ocupación y transformación de suelo), al que vincula de manera directa con la promoción de las condiciones necesarias para la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos regulados en los artículos siguientes. Por ello, el pasaje legal impugnado encuentra cobertura constitucional no sólo en el art. 149.1.13 y 23, sino igualmente en el art. 149.1.1 CE.

Finalmente, el párrafo 2 de ese mismo número, al conectar el uso residencial con el derecho a disfrutar de una vivienda digna, desarrolla y concreta un principio rector de la política económica y social que vincula a todos los poderes públicos ex art. 47 CE, sin que se aprecie vulneración alguna de la autonomía política de las Comunidades Autónomas o imposición ilegítima de un determinado modelo territorial o urbanístico, puesto que el propio párrafo concluye con un inciso que remite a la legislación de la materia («en los términos que disponga la legislación en la materia»). Es más, en la medida en que de esa vinculación del uso residencial al derecho a disfrutar de una vivienda digna se deriva un sacrificio, carga o deber mínimo que se concreta más adelante en el art. 10, conecta también con el estatuto básico del ciudadano y encuentra, igualmente, cobertura en el art. 149.1.1 CE.

C) El art. 3.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 reza así:

«La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.»

El Letrado de la Comunidad de Madrid y la Letrada de Canarias consideran que el Estado carece de competencias para definir las funciones de ordenación del territorio y urbanismo y prohibir la transacción, puesto que ambos son aspectos que corresponden a las Comunidades Autónomas que ostentan competencias exclusivas sobre estas materias.

El Abogado del Estado recuerda que, conforme a la doctrina previa del Tribunal Constitucional [SSTC 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9], la declaración legal de que la ordenación territorial y urbanística es una función pública implica sustracción de estas materias del ámbito de lo apropiable privadamente y de la iniciativa empresarial, conectando con la regulación del derecho de propiedad y de la libertad de empresa (arts. 33.1 y 38 CE) así como con la concepción estatutaria de la propiedad del suelo (art. 33.2 CE). Defiende, por tanto, que la regulación se encuentra amparada por el art. 149.1.1 CE, añadiendo que la previsión de su indisponibilidad es rasgo de cualquier genuina potestad administrativa y exigencia del principio constitucional de objetividad de la actividad administrativa (art. 103.2 CE).





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

La impugnación debe desestimarse. Como argumenta el Abogado de Estado, en nuestras Sentencias 61/1997, FJ 14 c) y 164/2001, FJ 9, ya hemos afirmado que la sustracción de la acción de ordenación territorial y urbanística de la actividad de los particulares y del mercado implica una delimitación negativa de la esfera del derecho de propiedad (art. 33 CE) y de la libertad de empresa (art. 38 CE), para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.1 CE. La interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales.

7. Del título I de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que se abre con la rúbrica «Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos», se impugnan los arts. 4 f), 6 a) y b), 8.1 y 9.

A) El art. 4 f) dispone:

«Todos los ciudadanos tienen derecho a:

...

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.»

Para el Letrado de la Comunidad de Madrid, este precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo, medio ambiente y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia. Admite que el precepto podría enmarcarse en el art. 149.1.6 CE, pero considera que, al no mencionarse este título en la disposición adicional primera, el precepto incurre en un vicio de inconstitucionalidad. El Abogado del Estado señala que, de acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal (STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 4), el error u omisión del legislador en la cita de los títulos competenciales (en este caso en la disposición final primera) carece de toda relevancia constitucional, por lo que, estando amparada la regulación por la competencia estatal en materia de legislación procesal (STC 146/1996, de 19 de septiembre, FJ 6), procede desestimar la impugnación.

Con carácter previo al examen del fondo del precepto controvertido, no estará de más recordar que «las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas» y que «operan ope Constitutionis, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas» o de que éstos incurran en una eventual «selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal» (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4), de la misma forma que, consiguientemente, tampoco puede hacerlo un error en la calificación de la norma (STC 152/2003, de 17 de julio, FJ 7).

Aclarado este punto, lo relevante es que la regulación de la acción pública en materia de ordenación territorial y urbanística así como en relación con la evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución se inserta con toda claridad, tal y como admite el propio Letrado de la Comunidad de Madrid, en el ámbito de la «legislación procesal», de competencia exclusiva del Estado en virtud del art. 149.1.6 CE.

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 4 f).

B) El art. 6 en sus apartados a) y b) establece:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

«La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.»

Los diputados recurrentes consideran que el apartado a) es inconstitucional porque permite una regulación heterogénea del derecho del propietario a promover la iniciativa urbanizadora y, por tanto, no asegura la igualdad en el territorio nacional, vulnerando el art. 149.1.1 CE, en conexión con el art. 33 CE. Entienden además que el precepto genera inseguridad jurídica, infringiendo el art. 9.3 CE. La Comunidad de Madrid, por su parte, impugna el apartado b), al entender que sólo a las Comunidades Autónomas corresponde, en función de sus competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo, regular los plazos para la contestación a la consulta urbanística, sin que el Estado disponga de título competencial ex art. 149.1.18 CE para llevar a cabo esta tarea normativa. De su lado, la Letrada del Gobierno canario niega que el Estado tenga competencias para configurar, como hace en el art. 6 b), la actividad urbanizadora, incluyendo en la misma la actividad de programación del desarrollo del suelo.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de estas previsiones legales, destacando en síntesis, de un lado, que los apartados a) y b) del art. 6 se encuentran amparados en las reglas 1 y 18 del art. 149.1 CE, habiendo confirmado la STC 164/2001, FJ 28, respecto de la letra b), esta interpretación, ya que el derecho de consulta supone «una expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) [de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]». Por otra parte, la previsión del derecho a indemnización es una regla del sistema de responsabilidad patrimonial que también se encuadra en el art. 149.1.18 CE (SSTC 61/1997, FJ 33 y 164/2001, FJ 47). Finalmente, rechaza que el art. 6 b) determine el alcance de la iniciativa privada en la ordenación y en la ejecución urbanísticas, sosteniendo que la afirmación de la Letrada de Canarias de que el art. 6 b) LS está atribuyendo a los titulares de la iniciativa para la ejecución



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

más facultades que las de mera ejecución, como por ejemplo programar el desarrollo del suelo, es una aseveración arbitraria, que carece de fundamento en el texto normativo.

El apartado a) del precepto establece que la actividad de ejecución de la urbanización es una función pública que puede ser gestionada de forma directa por las Administraciones competentes o de forma indirecta por los particulares (cuando la urbanización «no deba» o «no vaya» a realizarse por la Administración). La consagración, como principio básico, del carácter público de la actividad urbanizadora «conecta inmediatamente con el derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE), con sus respectivos ámbitos materiales (bienes susceptibles de aprobación y actividades que pueden ser explotadas económica o empresarialmente), sustrayendo la dirección y el control del proceso urbanizador de la iniciativa privada» (STC 61/1997, FJ 14.c), reiterado en la STC 164/2001, FJ 9); esto es, «de los mecanismos de mercado (y por tanto de las decisiones de los propietarios o empresarios)». La regulación impugnada implica, de acuerdo con la citada doctrina, la previsión de límites al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y de libre empresa (art. 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo y, por tanto, establece condiciones básicas de ejercicio de estos derechos constitucionales, incardinándose en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. En el marco de estas condiciones básicas, será cada Comunidad Autónoma la que, en su legislación, concrete tanto los supuestos en los que la Administración deba o pueda realizar la urbanización de forma directa como aquellos otros en los que proceda o pueda ejercerse el derecho de iniciativa de los particulares, sean éstos propietarios o no del suelo.

No se infringe el art. 149.1.1 CE por el hecho de que se produzca esta remisión a la legislación autonómica a los efectos de reglamentar el derecho de iniciativa de los particulares propietarios y de que, por tanto, no se establezca, sobre este punto, una regulación homogénea o uniforme. En sentencias anteriores (por todas, STC 61/1997, FJ 9, y las allí citadas), hemos aclarado que el art. 149.1.1 CE no habilita al Estado a establecer una regulación uniforme del derecho constitucional que aborda, sino que se circunscribe al establecimiento del «contenido básico y primario del derecho, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio», sin que el Estado pueda normar cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho.

La igualdad que persigue la atribución de esta competencia al Estado «no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio nacional..., sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador» (STC 61/1997, FJ 9). En la configuración de esas condiciones básicas es indudable que el legislador estatal cuenta, dentro del marco constitucional, con un amplio margen de apreciación o configuración, pues el art. 149.1.1 CE «permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana» (STC 61/1997, FJ 10), de forma que, «a resultas de esas condiciones básicas, por tanto, 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» (STC 61/1997, FJ 10), pudiendo decirse lo mismo respecto al derecho a urbanizar.

No existe imperativo constitucional alguno que obligue a garantizar la uniformidad en el ejercicio de la iniciativa urbanizadora de los particulares. Esta facultad no constituye un elemento integrante del contenido esencial de los derechos de propiedad y de libre empresa que garantiza nuestra Constitución; y las condiciones básicas que se consideran necesarias para asegurar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad establecidas por el legislador estatal son, por otra parte, coherentes con la configuración de este derecho por el que ha optado dentro de su ámbito de libre decisión. Cuestión distinta es que ello no coincida con la concepción del mismo preferida por los diputados recurrentes; pero la constatación de meras divergencias entre diversas opciones de política legislativa no es un argumento del que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

pueda inferirse la inconstitucionalidad de un precepto legal. De hecho, en nuestra Sentencia 164/2001, FJ 9, no encontramos tacha de inconstitucionalidad alguna en que el antiguo art. 4.3 de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones se limitara a prever la posible participación de los propietarios en la ejecución del planeamiento, remitiendo a las legislaciones autonómicas la determinación de la forma concreta de participación y, por tanto, la medida o grado en que esa participación o iniciativa particular pueda tener lugar. Consideramos, por el contrario, que la condición básica ahí establecida (la mera previsión de la posible participación de los particulares) resultaba respetuosa con las competencias urbanísticas autonómicas (STC 164/2001, FJ 9).

Tampoco puede aceptarse el argumento de que «la ambigüedad del legislador» al regular el apartado a) del art. 6 vulnere el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE. No existe tal «ambigüedad», sino una remisión a la legislación autonómica para que establezca el modelo de ejecución urbanística y de iniciativa privada que se estime más conveniente, lo que es acorde, como acabamos de decir, con la distribución constitucional de competencias en esta materia.

Por todo lo razonado, ha de rechazarse la tacha de inconstitucionalidad del art. 6 a). Pero, hemos de desestimar también la impugnación del apartado b) del art. 6.

Como recuerda el Abogado del Estado, en nuestra STC 164/2001, FJ 28, ya afirmamos que la regulación del derecho de consulta queda amparada por la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE en cuanto supone una «expresión sectorial del derecho general de consulta del art. 35 g) [de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común]» que, en modo alguno, condiciona ilegítimamente el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas, ya que «de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto». La determinación del plazo para la contestación a la consulta se remite a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, limitándose el precepto controvertido a disponer, como garantía, que el plazo que se establezca no pueda ser, por regla general, superior a tres meses, salvo norma autonómica con rango de ley que fije uno mayor. Se trata de una garantía en la relación entre las Administraciones públicas y los administrados que se incardina, igualmente, en el art. 149.1.18 CE, sin que se produzca, aquí tampoco, invasión alguna de las competencias autonómicas, puesto que, más allá de esta garantía común, las Comunidades Autónomas tienen un amplio margen para el establecimiento del plazo que estimen más conveniente. Invasión que, por otra parte, tampoco puede provenir de que el precepto proceda, como afirma la Letrada del Gobierno canario, a una configuración de la actividad urbanizadora que incluya en la misma la actividad de programación del desarrollo del suelo, pues, como ha señalado con acierto el Abogado del Estado, esta previsión en modo alguno se encuentra en el precepto recurrido.

C) El art. 8. 1 dispone:

«1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra d) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquella edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del número 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquel en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.»

Los diputados recurrentes afirman que este precepto vulnera el art. 149.1.1 CE, al permitir a las Comunidades Autónomas regular de forma heterogénea el derecho de los propietarios a promover la iniciativa urbanizadora. Por su parte, la Letrada de Canarias considera que el número 1 c) de este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para regular la actividad de ejecución urbanística, sin que pueda apoyarse para ello ni en el art. 149.1.1 CE, ni en el art. 149.1.18 CE. El Letrado de la Comunidad de Madrid, en fin, sostiene la inconstitucionalidad tanto del apartado b) por incurrir en ultra vires, como del apartado c), por incluir una previsión de plazo mínimo y de cómputo del mismo para la que el Estado carece de competencias, puesto que ni son condiciones básicas, ni suponen una regulación de procedimiento administrativo común.

El Abogado del Estado rechaza la impugnación de los diputados recurrentes, sosteniendo que el legislador estatal de las condiciones básicas igualatorias (art. 149.1.1 CE) dispone de un amplio margen para configurar el derecho de iniciativa de los particulares en la ejecución de la urbanización, y descartando las restantes objeciones formuladas por las distintas partes de este proceso constitucional.

Las alegaciones de los diputados recurrentes para fundar la impugnación de este precepto son prácticamente las mismas que las realizadas respecto al art. 6 a) que ya hemos rechazado en el fundamento jurídico anterior, al que, por tanto, nos hemos de remitir. De su lado, el apartado b) del art.8.1 no puede reputarse ultra vires, pues lo cierto es que, en su establecimiento, el legislador estatal se mantuvo dentro de los límites de la delegación, incluyendo la regulación del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992, que no había sido derogado expresamente. En efecto, en la reforma del art. 43.2 LPC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no se derogó expresamente este precepto y, aunque la cuestión de si la nueva regulación del art. 43.2 LPC había operado o no una derogación implícita del art. 242.6 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 fue una cuestión discutible y discutida tanto en la doctrina científica como en el ámbito judicial, no resulta irrazonable entender —pues era una de las interpretaciones posibles— que el art. 242.6 del texto refundido 1992 era compatible con la nueva redacción del art. 43.2 LPC y, por tanto, no había tenido lugar ninguna derogación implícita de la norma urbanística especial. De hecho, así lo entendió el Tribunal Supremo en su Sentencia, dictada en casación en interés de ley, de 28 de enero de 2009.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del apartado b) del art. 8.1 y entrar a analizar el apartado c).

El primer párrafo del apartado c) del art. 8.1 establece las condiciones básicas en relación con la participación de los propietarios en las actuaciones de urbanización, previendo que esa participación tendrá lugar en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios. Se trata de una regulación que se mueve dentro de los márgenes del art. 149.1.1 CE, como ya tuvimos ocasión de aclarar en nuestra STC 164/2011, FFJJ 9 y 10, por lo que procede desestimar su impugnación.

El segundo párrafo del apartado c), que dispone que los propietarios han de contar con un plazo no inferior a un mes para ejercer la facultad de participación en la actuación urbanizadora o para ratificarse en ella y que el plazo establecido —que respetando ese mínimo deberá determinar la legislación autonómica— no podrá computarse antes de que se puedan conocer las cargas y los criterios de distribución, encuentra también cobertura en el art. 149.1.1 CE. Con esta regulación, el Estado fija dos garantías homogéneas para todos los propietarios en el ejercicio de su facultad de participación en la urbanización del suelo, limitando, con el establecimiento de estas posiciones jurídicas fundamentales (periodo mínimo para la toma de la decisión; conocimiento previo de las cargas y criterios de distribución) o condiciones básicas igualatorias, las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. No se produce, de esta forma, invasión alguna de las competencias autonómicas, puesto que el propio precepto dispone que son las Comunidades Autónomas las que deben fijar el plazo y el momento de inicio del cómputo del mismo; claro está, siempre que se cumplan los requisitos mínimos para el ejercicio de la facultad de participar en la urbanización señalados legítimamente por el Estado ex art. 149.1.1 CE.

8. Del título II, «Bases del Régimen del Suelo», de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugnan los arts. 10, 11.2, 4 y 5 —11.3, 5 y 6 texto refundido de 2008—, 14, 15, 16.1.b) y c), 16.3 y 18.1. Al análisis de estos preceptos añadiremos, en este fundamento jurídico, el de las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta por su impugnación por conexión con los arts. 10, 14 y 15, respectivamente.

A) El art. 10 de la Ley 8/2007, sobre «Criterios básicos de utilización del suelo», y el número 1 del art. 10 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 establecen:

«Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización el resto del suelo rural.

b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.»

La disposición transitoria primera de la ley, que complementa la regulación establecida en el apartado b), reza del tenor siguiente:

«La reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del apartado primero del artículo 10 de esta Ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las Comunidades Autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a las que se establece en la letra b) del apartado primero del artículo 10 de esta Ley, desde el 1 de julio de 2008 y hasta su adaptación a la misma, será directamente aplicable la reserva del 30 por 100 prevista en esta Ley con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos con otras de la misma categoría de suelo.»

En opinión de la representante de la Comunidad Autónoma de Canarias, el apartado a) del art. 10.1 vulnera las competencias exclusivas en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas, que son las que han de decidir los criterios para determinar qué suelo se ha de urbanizar. Y el apartado b), de su lado y en cuanto prevé una reserva de suelo del 30 por 100 en actuaciones de urbanización para vivienda sujeta a régimen de protección pública, carece de cobertura competencial. La Comunidad de Madrid, por su parte, censura los apartados a) y b) de este mismo precepto, en la versión del texto refundido de la Ley de suelo de 2008. En el decir del Letrado de esta Comunidad, el apartado a) invade las competencias autonómicas en materia de urbanismo, imponiendo un determinado modelo urbanístico en el que el suelo destinado a su transformación debe justificarse y el resto ha de ser preservado de la urbanización. En su opinión, el apartado b) vulneraría también las competencias urbanísticas al utilizar un instrumento de naturaleza urbanística (la reserva de un 30 por 100 de edificabilidad de cada unidad de ejecución) para fomentar la vivienda protegida, haciendo valer así un modelo urbanístico al legislador autonómico. El Letrado de la Comunidad de La Rioja afirma



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

que el art. 10.1 del texto refundido de 2008, que introduce un porcentaje de reserva para edificación en régimen de protección pública, no encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE, de acuerdo con la doctrina sentada en la STC 152/1988, de 20 de julio. Igualmente, los diputados recurrentes impugnan el art. 10.1 b) in fine por entender que el Estado impone una determinada política en materia de vivienda que vulnera las competencias autonómicas.

La Comunidad de La Rioja y los diputados recurrentes impugnan la disposición transitoria primera por conexión con el art. 10, sin dirigir frente a su regulación ninguna tacha singular adicional. Las representaciones procesales de las Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid argumentan que, no disponiendo el Estado de competencias para regular las reservas de suelo para viviendas en régimen de protección pública, tampoco puede dictar normas de carácter supletorio con ese contenido (STC 61/1997, FJ 12).

El Abogado del Estado desestima todas las objeciones formuladas en los términos que han quedado reflejados en los antecedentes de hecho del presente recurso, bastando ahora con recordar que, a su juicio, la reserva de edificabilidad para vivienda protegida puede considerarse una condición básica igualatoria que persigue garantizar y hacer efectivo el derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), así como, y al mismo tiempo, enunciar un deber o carga del derecho de propiedad urbanística.

a) La impugnación del apartado a) ha de ser desestimada. Este precepto entronca, efectivamente y como señala el Abogado del Estado, con el art. 2 cuya impugnación ya hemos desestimado; y también se vincula con el segundo párrafo del art. 3.1, al que no se ha dirigido tacha alguna y que establece que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística debe ser motivado con expresión de los intereses generales a que sirve. La previsión de que el destino de suelo a la urbanización sea el preciso para la satisfacción de las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación, se limita a reiterar lo dispuesto en los arts. 47 CE y 2.1 de la propia Ley; esto es, la obligada utilización del suelo conforme al interés general y la necesaria adecuación de la ordenación urbana al principio de sostenibilidad ambiental. Por otra parte, el precepto no señala cuáles son las exigencias urbanísticas concretas que ha de satisfacer la previsión de suelo urbanizable, que deberán determinarse por el legislador con competencia en materia de urbanismo y, dentro del marco normativo establecido por el mismo, por el planificador urbanístico.

En coherencia con ello, el apartado a) define también, como norma común o directriz de la política de ordenación territorial y urbanística, la preservación del suelo rural de la urbanización. Nos encontramos aquí con una concreción en materia de urbanismo del criterio de utilización racional de los recursos naturales acorde con el art. 45 CE, que conecta igualmente con las modernas e innovadoras ideas de sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial y urbano que el legislador estatal ha recogido en la ley. Así se explica en su exposición de motivos, cuando se afirma que «el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable» y que, «desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado», debiendo procederse a «una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales». De esta forma, el legislador estatal introduce en nuestro ordenamiento jurídico las nuevas tendencias en la concepción medioambiental del suelo y del urbanismo sostenible, plasmadas a nivel europeo en la Estrategia territorial europea aprobada en 1999 y en la Comunicación de la Comisión sobre Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM (2005) 718], que se citan expresamente en la exposición de motivos como influencia directa de la regulación estatal.

El apartado a) del art. 10.1 refleja, pues, el reconocimiento de un valor medioambiental a todo suelo rural, y no sólo al especialmente protegido; es, por tanto, una regla de protección del medio ambiente que, por razones de interés general, el legislador estatal ha considerado,





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

legítimamente, que ha de ser común a todo el territorio nacional. Se trata, en consecuencia, de una regulación básica para cuyo establecimiento el Estado cuenta con competencia ex art. 149.1.23 CE, puesto que, aun cuando, como es propio de toda norma básica, condiciona o limita la política de ordenación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, no las vacía de contenido. Dentro del respeto a la norma básica medioambiental, queda un amplio margen para la configuración del modelo concreto de ordenación del territorio y la ciudad, por lo que no se aprecia vulneración de las competencias autonómicas. Lo relevante, como ya dijimos en nuestra STC 164/2001, FJ 15, es que sigue siendo «cada Comunidad Autónoma —y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística— quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad» y que el precepto «no impone a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad». Desde otra perspectiva, el inciso del apartado a) que estamos analizando, al exigir la preservación del suelo rural de la urbanización, está delimitando negativamente el ámbito o alcance de la propiedad urbana, puesto que niega su existencia en esta clase de suelo, y, por tanto, encuentra, en todo caso, cobertura en el art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FJ 16).

b) El apartado b) del art. 10.1 establece una reserva mínima del 30 por 100 de la edificabilidad residencial contemplada por la ordenación urbanística del suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, regla ésta que se flexibiliza previendo que la reserva puede ser inferior en determinados municipios o actuaciones cuando se den los requisitos previstos en el segundo párrafo del precepto ahora a examen (actuaciones de nueva urbanización; garantía de cumplimiento íntegro de la reserva dentro del ámbito territorial de aplicación; distribución de la localización respetuosa con el principio de cohesión social). De ahí, que la disposición transitoria primera disponga que las Comunidades Autónomas puedan implantar reservas iguales o superiores; y, en caso de que no lo hicieren, será aplicable —con ciertas excepciones y precisiones—, desde el 1 de julio de 2008 hasta la adaptación de su legislación, la reserva del 30 por 100 contemplada como reserva mínima del citado apartado b).

La exposición de motivos de la Ley justifica esta regulación, destacando que «es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda» y argumentando que, «a la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestro mercado inmobiliario, y en particular, del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades». Por su parte, el Abogado del Estado considera que la regulación también encuentra cobertura en el art. 149.1.1 CE, puesto que establece condiciones básicas tanto del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE) como del derecho de propiedad (art. 33 CE).

En resoluciones anteriores, este Tribunal ya ha matizado el juego del art. 149.1.1 CE en relación con el art. 47 CE, afirmando que este título competencial, de un lado, «faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales», pero, de otro, «esta función de garantía básica, en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, y 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3).

Por otra parte, también hemos aclarado que las facultades de dirección general de la economía del Estado ex art. 149.1.13 CE permiten al Estado establecer normas básicas y de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

coordinación en el sector económico de la vivienda; esto es, líneas directrices, criterios globales de ordenación y acciones y medidas singulares necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación del sector. En este sentido, es indudable que la reserva mínima de un 30 por ciento del suelo residencial de las actuaciones de urbanización es una línea directriz o criterio global de ordenación, que se basa en la idea de que las viviendas protegidas han de actuar como factor regulador del mercado de la vivienda, persiguiendo la consecución en este ámbito de ciertos objetivos, económicos y sociales; señaladamente, el garantizar el acceso de ciertas capas de la población a una vivienda digna y lograr una moderación o contención de precios, especialmente en los periodos alcistas del ciclo económico, asegurando la existencia de una oferta de viviendas de protección pública que limite y compita con la oferta de vivienda libre. Se trata, por tanto, de una medida normativa que tiene una incidencia clara en la actividad económica. Esta regulación encuentra cobertura, por tanto, en las competencias estatales ex art. 149.1.13 CE, sin que con ello se produzca invasión alguna de las competencias autonómicas.

En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia, pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores (SSTC 152/1988, FJ 2, y 59/1995, FJ 4), por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. La determinación de una reserva mínima del 30 por 100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario.

La regla de una reserva mínima de suelo residencial de la actuación para viviendas con régimen de protección pública se incardina también en el art. 149.1.1 CE, que, en atención a la función social de la propiedad (art. 33.2 CE), consiente imponer, con ciertas salvedades, un sacrificio, carga o deber mínimo de igualación que han de soportar los propietarios del suelo sujeto a urbanización y, en su caso, los empresarios que lleven a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico. Es, por tanto, una condición básica tanto del derecho de propiedad (art. 33 CE) como de la libertad de empresa (art. 38 CE). No obsta a la naturaleza básica de la regulación la constatación de que la norma opte por garantizar un porcentaje mínimo o que prevea modulaciones y excepciones a la obligación de reserva. El precepto establece una regla básica y de alcance general y, junto a ella, reglas especiales que también tienen ese mismo carácter básico y que, por tanto, son aplicables por igual en todo el territorio nacional y a todos los propietarios y empresarios que procedan a la transformación urbanística de terrenos.

Ya hemos señalado en anteriores pronunciamientos que la competencia básica del Estado en materia de planificación económica no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, en el sentido de establecer un «común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales», sino en el establecimiento de líneas directrices, criterios de ordenación de sectores económicos concretos e incluso acciones o medidas singulares (STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4). La previsión de un porcentaje mínimo de reserva y de reglas especiales encaja claramente en ese concepto de líneas directrices o criterios de ordenación. Pero, en todo caso, tampoco el establecimiento de un denominador común normativo, que es la función que cumplen las normas básicas ordinarias, exige una regulación monolítica consistente en una única regla cerrada, sino que admite el establecimiento de reglas generales y especiales



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

cuando el legislador entiende que así lo exigen determinados supuestos en atención a sus peculiaridades.

Por lo demás, es también legítimo que, en la configuración de la condición básica que ha de garantizar la igualdad de propietarios y empresarios en todo el territorio nacional, el legislador estatal opte por un criterio de mínimos. El objetivo de la condición es la igualdad en la existencia de la carga o deber y en un contenido mínimo, dejando a partir de ahí un margen para el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y, por tanto, para la disparidad.

c) Finalmente, la norma transitoria, que fija, con algunas salvedades y mientras se produce la adaptación de la legislación autonómica, la reserva de suelo residencial en un 30 por 100, constituye una norma instrumental para garantizar la reserva mínima del 30 por 100, puesto que hay que entender que las competencias del Estado le permiten a éste dictar las normas que, en cuanto complemento estrictamente necesario o indispensable, sean precisas para asegurar, de forma transitoria y hasta que se produzca el desarrollo legislativo autonómico pertinente, la eficacia y aplicación en todo el territorio nacional de las regulaciones que establezca en ejercicio de esas competencias. Lo contrario supondría que la efectividad de las normas básicas o de las condiciones básicas establecidas por el Estado quedara al albur de la voluntad de los legisladores autonómicos y ello sería claramente contrario al orden constitucional de distribución competencial, así como a la propia finalidad a la que responde la existencia de la legislación básica o de las condiciones básicas dictadas ex art. 149.1.1 CE; esto es, al objetivo constitucional, en un caso, de disponer en determinadas materias de un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales y, en el otro, de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales. Objetivos ambos de nuestro texto fundamental que podrían infringirse si la simple inactividad legislativa de las Comunidades Autónomas pudiera bloquear o dejar sin eficacia alguna de las normas o las condiciones básicas establecidas por el Estado. Por tanto, siendo la disposición transitoria primera una norma con vocación de vigencia temporal y con la estricta y limitada finalidad de garantizar la efectividad de la regulación establecida legítimamente en ejercicio de competencias del Estado, procede afirmar que no es contraria a la distribución competencial que perfila nuestro texto constitucional.

En definitiva, procede declarar que el art. 10.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 y la disposición transitoria primera de la Ley no son inconstitucionales.

B) El art. 11 de la Ley 8/2007 ha sido impugnado en sus números 2, 4 y 5, los cuales tienen su correspondencia en los números 3, 5 y 6 del art. 11 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008. En la versión de esta última disposición, estos apartados rezan del tenor siguiente:

«3. En los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo de los siguientes extremos:

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

...



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

5. Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.

6. Los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística.»

La Letrada de Canarias afirma que el número 2 de la Ley 8/2007 —actual número 3 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008— es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para adentrarse en la regulación de un procedimiento sectorial que compete a las Comunidades Autónomas (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 31; y 50/1999, de 6 de abril), argumentación que comparten los Letrados de Madrid y La Rioja, que impugnan el número 3 del art. 11 del texto refundido de 2008. La Letrada de Canarias y el Letrado de la Comunidad de Madrid denuncian, respectivamente, la inconstitucionalidad del número 4 del art. 11 de la Ley 8/2007 y del vigente número 5 del art. 11 del texto refundido de 2008 por idéntico motivo: por entender que este precepto es contrario al art. 106 CE, al prever un supuesto de responsabilidad «independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos». Finalmente, tanto la Letrada de Canarias, respecto al art. 11.5 de la Ley 8/2007, como el Letrado de la Comunidad de Madrid respecto del art. 11.6 del texto refundido de 2008, afirman que es inconstitucional la determinación por el Estado del sentido del silencio en los instrumentos de ordenación urbanística, ya que ello excede de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE (STC 61/1997, FJ 31) y vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de los preceptos impugnados, señalando, sin necesidad de reiterar las alegaciones que ya se han hecho constar en los antecedentes de hecho, la plena regularidad constitucional de los preceptos impugnados.

a) La impugnación del art. 11.3, que regula el resumen ejecutivo, debe desestimarse, pues, tal y como argumenta el Abogado del Estado, la previsión de este documento constituye una garantía que se expresa en la puesta a disposición del ciudadano de una información, selectiva y de fácil comprensión, sobre los aspectos de especial relevancia del plan (cambios de ordenación que introduce y efectos suspensivos), favoreciendo no sólo la transparencia, sino, también y fundamentalmente, el acceso a la información urbanística y la participación cívica en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística. Se trata, por tanto, de una regulación que encuentra cobertura en el art. 149.1.18 CE, sin que sea obstáculo para ello el que se trate de una medida garantista para un procedimiento sectorial, pues este Tribunal ya ha afirmado que, pese a que la ordenación de los procedimientos especiales sea una materia conexa o adjetiva a la competencia material, ello no significa que el Estado no pueda, eventualmente y al amparo de ese pasaje constitucional, introducir reglas jurídicas abstractas tendentes a asegurar un tratamiento común de los administrados en sectores especiales en cuanto concreción o modulación de las normas procedimentales generales [STC 61/1997, FFJJ 25 c) y 31]. Por otra parte, ninguna tacha de





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

inconstitucionalidad supone que el resumen ejecutivo se contemple únicamente para los planes urbanísticos y no para otros planes sectoriales, como los hidrológicos o los de carreteras, pues es al Estado al que corresponde valorar el régimen de garantías comunes que requiere cada sector sin que éstas tengan por qué ser las mismas. Conviene insistir, además, en que con la previsión del resumen ejecutivo, entendido como medida garantizadora de un acceso sencillo por la ciudadanía a información sobre los aspectos esenciales de la nueva ordenación, el Estado no impone un determinado modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas, ni limita su política urbanística entendida en el sentido expuesto en el fundamento jurídico 6. Tampoco se reglamenta en su totalidad el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y ni siquiera el propio resumen ejecutivo, al que las Comunidades Autónomas podrían incorporar contenidos adicionales, siempre que con ello no se desvirtuara la finalidad del mismo.

b) El art. 11.5 dispone que, cuando los particulares ejerzan la iniciativa en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística y el silencio, de acuerdo con la legislación aplicable, sea negativo, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar al abono de una indemnización a los interesados por el importe de los gastos producidos por la presentación de sus solicitudes.

En una interpretación literal, el precepto impone el deber de indemnizar por el importe de los gastos en que se hubiere incurrido para presentar la solicitud por el mero incumplimiento de resolver en plazo cuando el silencio sea negativo. Así entendido el art. 11.5, la Administración tendría que abonar al particular el importe de esos gastos incluso aunque la demora no fuere atribuible al funcionamiento de los servicios públicos (podría ser atribuible a la propia conducta del particular) e independientemente de que se hubiera o no producido una lesión efectiva (podría ocurrir que tuviera lugar una resolución tardía favorable y que no surgiera lesión alguna). Esta interpretación resulta contraria al art. 106.2 CE que prevé la responsabilidad patrimonial de la Administración sólo cuando el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos y cuando el particular sufre una lesión efectiva. Sin embargo, no es ésta la única interpretación posible del art. 11.5. Cabe también entender que el art. 11.5 ha de interpretarse a la luz del art. 106.2 CE y que, por tanto, no excluye la necesaria concurrencia de los requisitos exigidos por este precepto. En esta interpretación conforme al art. 106.2 CE, la obligación que el art. 11.5 impone a la Administración de indemnizar al particular por el incumplimiento del deber de resolver en plazo y la producción de un silencio negativo, sólo surge cuando la demora es atribuible al funcionamiento del servicio público y, además, ha dado lugar a una lesión efectiva.

En definitiva, el art. 11.5 no es inconstitucional siempre que se interprete de conformidad con el art. 106.2 CE en el sentido que acaba de exponerse.

c) El art. 11.6 establece la regla de la aprobación por silencio positivo para aquellos instrumentos de ordenación urbanística que, iniciados de oficio por la Administración competente para su instrucción, son objeto de aprobación definitiva por otra Administración; es decir, en los que el procedimiento tiene un carácter bifásico puesto que intervienen y ejercen sus competencias urbanísticas dos Administraciones distintas. Es cierto que nos encontramos aquí ante un procedimiento sectorial conexo a la materia urbanística de competencia autonómica, pero ello no es obstáculo (SSTC 61/1997, FJ 11 y 164/2001, FJ 11) para que el Estado, ex art. 149.1.18 CE, establezca un régimen común en todo el territorio nacional sobre el silencio en estos procedimientos bifásicos, puesto que, con la regla del silencio positivo, el Estado lo que persigue es garantizar y salvaguardar la autonomía municipal en un sector concreto de actividad de especial relevancia para los intereses locales, como efectivamente lo es el urbanismo. De esta forma, el legislador regula las relaciones interadministrativas y el alcance de la competencia y autonomía locales en un campo en el que se entremezclan los intereses locales y autonómicos, asegurando un ámbito de decisión propio, y uniforme en todo

[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

el territorio nacional, a los entes locales. El precepto contribuye, pues, a perfilar el modelo de Estado y a garantizar un tratamiento común de las entidades locales, encontrando respaldo en el art. 149.1.18 CE. El art. 11.6 debe, pues, reputarse constitucional.

C) También se impugna el art. 14 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, a tenor del cual:

«1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

2. A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que de fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantando las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.»

Por su conexión con este precepto, se impugna también la disposición transitoria segunda, que establece:

«Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Si transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.

b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.

c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.»

Los representantes de las Comunidades Autónomas de La Rioja, Canarias y Madrid impugnan el art. 14 por considerar que el Estado carece de título alguno para regular técnicas y aspectos propiamente urbanísticos, invadiendo así las competencias autonómicas, al regular una tipología de actuaciones de transformación urbanística que cae dentro de la esfera material de la competencia sobre urbanismo (SSTC 61/1997 y 164/2001, FJ 21). Además, la Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid impugnan la disposición transitoria segunda por su conexión con el art. 14 y por entender que el Estado no puede dictar normas supletorias en materias de competencia autonómica.

El Abogado del Estado, en síntesis y en relación con el fondo de la controversia, afirma que las definiciones que contiene el precepto —en ambos números, y no sólo en el 1— se hacen, como se indica en el mismo, «a efectos de esta Ley» y «a los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley», por lo que resultan competencialmente inocuas. Por otra parte, defiende también la constitucionalidad de la disposición transitoria segunda, considerando que esta norma, al igual que la disposición transitoria primera, no es una norma supletoria, sino una «base transitoria para garantía o aseguramiento» que goza de la misma cobertura competencial que el precepto al que se refiere [arts. 14.1 b) y 16].

La impugnación del art. 14 debe desestimarse. El artículo 14 no establece por sí regulación urbanística alguna ni, por tanto, impone modelo alguno a las Comunidades Autónomas. Se limita a definir determinados conceptos que se utilizan posteriormente en otros preceptos de la Ley y tienen, pues, un carácter puramente instrumental respecto a estas regulaciones. Por ello, tanto las definiciones del número 1 como las del 2 se recogen exclusivamente y, así lo dice expresamente el precepto, a efectos de lo dispuesto en la Ley estatal y, en consecuencia, ni limitan o condicionan, ni invaden las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la constitucionalidad de su utilización en otros preceptos de la Ley deberá examinarse en relación con cada uno de ellos siempre que hayan sido debidamente impugnados.

De su lado, la disposición transitoria segunda es, al igual que la disposición transitoria primera y por los mismos motivos ya expuestos respecto a este precepto en el anterior FJ 13 A c), una norma instrumental de complemento y garantía, de la norma principal establecida por el Estado, que tiene por virtualidad asegurar el efectivo cumplimiento de los deberes previstos en la Ley para las actuaciones de dotación en el art. 16; esto es, las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes anudados al derecho de la propiedad y a la libertad de empresa (art. 149.1.1 CE).

Procede, por tanto, desestimar la impugnación del art. 14.1 y 2 y de la disposición transitoria segunda.

D) Se impugna también el art. 15 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 sobre «evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano» y, por su conexión con él, la disposición transitoria cuarta.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

El art. 15 dispone:

«...

3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

a) El de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afectación y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigida.

6. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.»

Por su parte, la disposición transitoria cuarta reza del modo siguiente:

«Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por 100 de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito municipal.»

Antes de proceder al análisis de la constitucionalidad de los preceptos impugnados, es preciso advertir que, aunque la Comunidad de Madrid impugna formalmente el art. 15 en su totalidad, lo cierto es que, como señala el Abogado del Estado, la demanda carece de todo argumento que permita fundamentar la inconstitucionalidad de los números 1 y 2, por lo que respecto a estos no se ha cumplido con la carga alegatoria. Por otra parte, tampoco se impugna en su totalidad el número 5, pues ninguno de los recurrentes ha dirigido tacha alguna a su párrafo 2. Nuestro examen ha de circunscribirse, pues, a los números 3, 4, párrafos 1 y 3 del 5 y 6 del precepto objeto ahora de enjuiciamiento.

a) El número 3 es, según los representantes de las Comunidades Autónomas de Madrid y Canarias, inconstitucional porque, al exigir que los instrumentos de ordenación incluyan una serie de informes (sobre recursos hídricos, costas, carreteras e infraestructuras) determinantes del contenido de la memoria, vulnera la competencia autonómica en materia de urbanismo, de la que «forman parte los instrumentos de ordenación y ejecución y su contenido». Para el Abogado del Estado, en cambio, su naturaleza es la propia de una norma básica medioambiental puesto que, por una parte, los informes han de ser considerados en la memoria ambiental y, por otra, su finalidad es evaluar la sostenibilidad ambiental del desarrollo urbanístico desde el punto de vista hidráulico, marítimo-terrestre y de infraestructuras. Así se deduce también, en su opinión, del alcance y sentido de la fase de consultas y la memoria ambiental reguladas, respectivamente, en los arts. 10 y 12 de la Ley 9/2006.

La impugnación debe desestimarse. El precepto a examen, por un lado, establece que el contenido de los informes que enuncia tiene carácter determinante de la memoria ambiental y, por otro, dispone que los mismos deben emitirse en la fase de consultas, de no haberlo hecho con antelación o de no existir obligación de hacerlo en fase posterior conforme a esa legislación reguladora, con la finalidad de asegurar que se puedan tomar en consideración para elaborar la memoria ambiental. Es, por tanto, una norma básica medioambiental específica que regula la evaluación ambiental de las actuaciones de urbanización, enunciando las singularidades que se consideran necesarias para garantizar una configuración adecuada de la memoria ambiental en el ámbito del urbanismo. Encuentra, pues, cobertura en el art. 149.1.23 CE, sin que se aprecie vulneración alguna de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo, puesto que el precepto no impone modelo concreto de ordenación territorial o de urbanismo a las Comunidades Autónomas. Tampoco regula plenamente el contenido de los planes, ni formula con criterios de exhaustividad la documentación de éstos; ni tampoco regula, en su totalidad y de forma cerrada, la memoria ambiental. Se trata de una norma básica que establece un mínimo de protección medioambiental que admite desarrollo y concreción en la legislación autonómica y que condiciona, de forma parcial pero legítima — pues es fruto de la competencia estatal ex art. 149.1.23 CE—, el ejercicio, desde una perspectiva meramente formal o procedimental, de las competencias urbanísticas. Por otra parte, los recurrentes no han discutido la constitucionalidad de la inclusión de los informes sectoriales previstos en la norma estatal como relevantes para la configuración de la memoria ambiental, por lo que este Tribunal no tiene que pronunciarse sobre este aspecto concreto al que hace referencia el Abogado del Estado.

b) Los Letrados de las Comunidades Autónomas de Madrid y de Canarias afirman que el número 4 es inconstitucional, al exigir un informe o memoria de sostenibilidad económica,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

siendo así que esta regulación se incardina en la materia «ordenación del territorio y urbanismo» de competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 31), para cuyo establecimiento el Estado no dispone de competencia alguna; la determinación del contenido de los planes y la forma de ejercer las competencias urbanísticas no corresponde al Estado. Para el Abogado del Estado, la previsión del informe o memoria de sostenibilidad económica encuentra cobertura, por las razones expuestas más extensamente en los antecedentes, en las competencias estatales sobre hacienda general y coordinación de las haciendas estatal y autonómicas (art. 149.1.14 CE), así como para establecer las bases de ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE).

La impugnación debe desestimarse. La regulación, ciertamente, exige un informe de sostenibilidad económica en lo que concierne a los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización. Sin embargo, ello no implica que la regulación haya de incardinarse en la materia «ordenación del territorio y urbanismo», pues ni ordena el territorio o la ciudad, ni condiciona la política que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar en esos ámbitos. El precepto se limita a establecer una garantía de clara finalidad económica. Una regla que asegura que, en el desarrollo de sus competencias en materia de urbanismo, las Administraciones públicas tengan en cuenta el impacto económico que las actuaciones que sea prevean puedan tener en los sectores productivos —que sin duda se ven afectados por la regulación de los usos del suelo—, así como en las haciendas públicas, debido al gasto que implica la ejecución de las actuaciones urbanizadoras y la implantación y mantenimiento de infraestructuras y servicios. La norma establece, en suma, una directriz relacionada con los usos productivos y una regla de preservación de la racionalidad económica de las actuaciones de urbanización y del gasto público, encontrando, en consecuencia, cobertura en los arts. 149.1.13 y 149.1.14 CE.

c) El Letrado de la Comunidad de Madrid tacha también de inconstitucional el número 5 del artículo, al imponer a las Administraciones autonómicas la elaboración de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística sobre sostenibilidad ambiental y económica y disponer, adicionalmente, que el órgano al que ha de elevarse ha de ser un órgano colegiado de gobierno, contrariando así la doctrina constitucional (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 12), conforme a la cual las leyes estatales no pueden predeterminar qué órganos concretos de la Administración autonómica han de ostentar determinadas materias, no obteniendo amparo ni en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) ni en las competencias estatales en materia medioambiental (art. 149.1.23 CE). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Canarias impugna también este número 5 al considerar que el Estado carece de competencias para reglamentar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística, que define la forma que las Administraciones territoriales tienen de ejercer sus competencias (STC 61/1997, FJ 7).

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la regulación del número 5, argumentando que no interfiere ni en la potestad organizatoria, ni en la distribución de las competencias internas de las Administraciones competentes, pues pueden ejercer la primera y repartir las segundas sin ningún límite indebido, de modo que las Comunidades Autónomas gozan también de un extenso margen para regular la periodicidad, el método de elaboración, el contenido y los efectos del informe.

La previsión de un informe de sostenibilidad ambiental y económica de la actividad de ejecución urbanística ha de considerarse una norma básica medioambiental y de la actividad económica que encuentra cobertura en el art. 149.1.13 y 23 CE, puesto que constituye un mínimo de protección ambiental y de garantía de la racionalidad económica del urbanismo en todo el territorio nacional. El precepto deja, por otra parte, tal y como señala el Abogado del Estado, un amplio margen para el establecimiento de una regulación de desarrollo que especifique la periodicidad, la elaboración, el contenido y los efectos de los informes, por lo que



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

el Estado no se ha excedido del ámbito propio de las bases en materia medioambiental y autonómica, ni se advierte vulneración de las competencias de ordenación del territorio y el urbanismo de las Comunidades Autónomas.

De otro lado, el precepto prevé que el informe se eleve «al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno», lo que constituye una regla de garantía de que el contenido del informe de seguimiento sobre el impacto ambiental y económico de la actividad de ejecución urbanística se conocerá y tendrá en cuenta al más alto nivel de la Administración, por lo que ha de considerarse una norma básica dictada ex art. 149.1.13 y 23 CE que, en modo alguno, invade las competencias exclusivas autonómicas relativas a la creación, modificación y supresión de órganos, unidades administrativas o entidades que hayan de configurar su Administración (por todas, STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 16 y las allí citadas). El art. 15.5 no regula ni condiciona ninguno de estos aspectos, ni establece cuál ha de ser, ni qué características o composición ha de tener el órgano colegiado de gobierno al que se refiere, por lo que resulta respetuoso con las potestades autonómicas de autoorganización.

d) Por último, las Comunidades Autónomas de Madrid, de La Rioja y Canarias también consideran inconstitucional, en los términos que quedaron recogidos en los antecedentes de hecho, el art. 15.6. Y, por conexión, la disposición transitoria cuarta. El Abogado del Estado rechaza los reproches vertidos sobre este precepto, sosteniendo, en síntesis, que el mismo contiene una norma básica de protección medioambiental amparada en el art. 149.1.23 CE.

El art. 15.6 de la Ley dispone que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística ha de establecer los supuestos en los que la previsión de una actuación de urbanización exija el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación por tener efectos significativos sobre el medio ambiente que trascienden del ámbito concreto de actuación. Esta regla constituye, indudablemente, un límite a la regulación autonómica de los procedimientos de ordenación de las actuaciones de urbanización, pues obliga a que, en determinados supuestos, y dada la relevancia de los efectos de la actuación urbanizadora sobre el medio ambiente, se prevea el ejercicio pleno de la potestad de ordenación prohibiéndose modificaciones puntuales. Es una norma básica que instituye una garantía mínima común en todo el territorio nacional en relación con actuaciones urbanizadoras que tienen un alto impacto medioambiental y, por tanto, se inscribe materialmente en el art. 149.1.23 CE. Se trata de una norma medioambiental que no persigue regular el ejercicio pleno de la potestad de planificación territorial y urbanística —que podrá proceder en otros supuestos y en atención a otras razones que se contemplen en la legislación de ordenación territorial y urbanismo—, siendo su finalidad evidente la preservación medioambiental. La norma, por otra parte, deja un amplio margen para el desarrollo, pues no enuncia los supuestos concretos en los que deberá exigirse el ejercicio pleno de la potestad de ordenación, ni tampoco el modo en que ha de llevarse a cabo, extremos que han de concretarse en la normativa correspondiente de ordenación territorial y urbanística.

Finalmente, la disposición transitoria cuarta, que identifica los supuestos concretos en los que procede la revisión de la planificación por razones medioambientales en tanto no se dicte la legislación autonómica que concrete los mismos, es una norma básica transitoria de complemento y garantía de la eficacia de la norma básica principal establecida en el art. 15.6, y en la medida en que, al igual que este precepto, persigue una adecuada valoración de los efectos medioambientales en el procedimiento de elaboración y aprobación de la planificación territorial y urbana, encuentra también cobertura en el art. 149.1.23 CE.

E) Del art. 16.1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugnan los apartados b) y c), a tenor de los cuales:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

«1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales.

a)...

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

...

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado primero del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.»

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma la inconstitucionalidad del último párrafo del apartado b) por su conexión con el art. 10 b), en la medida en que hace referencia a la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, cuya previsión en la legislación estatal se considera contraria a las competencias autonómicas en materia de urbanismo. Además y de modo concurrente con los diputados recurrentes, uno y otros consideran inconstitucional que el precepto prevea que la obligación de cesión ha de estar «libre de cargas de urbanización», pues entienden que las Comunidades Autónomas son las competentes para determinar si el suelo cedido debe aportarse o no libre de cargas de urbanización (STC 164/2001, FJ 22). De otro lado, las Comunidades Autónomas de Canarias y Madrid impugnan el apartado c), argumentando que la determinación de las obras de urbanización e infraestructuras de conexión, al ser conceptos urbanísticos, es competencia autonómica.

El Abogado del Estado afirma que, dada la conexión del art. 16.1 b) con el art. 10 b), se remite a lo dicho en este artículo, insistiendo en la idea de que encuentra amparo en las reglas 1 y 13 del art. 149.1 CE. Y en cuanto al apartado c), defiende su constitucionalidad, debiendo configurarse su contenido como una condición básica igualatoria de la propiedad del suelo en transformación y de la libertad de empresa del promotor, que tiene cobertura en el art. 149.1.1 CE.

a) Debemos, en primer término, desestimar la impugnación del último párrafo del apartado b) basada en su conexión con el art. 10 b), puesto que ya hemos rechazado la inconstitucionalidad de este precepto. La previsión de que el suelo de cesión obligatoria lo sea «libre de cargas de urbanización» forma parte de la estructura normativa del deber básico de entrega de suelo con destino al patrimonio público de suelo que se anuda a las actuaciones de





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

transformación urbanística con la finalidad de garantizar la igualdad en el cumplimiento del deber y, por tanto, tiene clara cobertura en el art. 149.1.1 CE. A ello no obsta que en el art. 14.2 c) de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998, el deber de cesión de suelo fuera otro y dejara a cada Comunidad Autónoma el establecimiento de si el suelo cedido debía estar libre o no de cargas de urbanización, ni tampoco que esta regulación se considerara constitucional (STC 164/2001, FJ 22). El legislador estatal puede cambiar la configuración de este deber y, correlativamente, del derecho a determinado aprovechamiento urbanístico sin que ello comporte su inconstitucionalidad. La inconstitucionalidad de la regulación dependerá exclusivamente de si su contenido respeta o no los parámetros en los que puede moverse la configuración por el legislador estatal de las condiciones básicas. En nuestra STC 61/1997, FJ 17 c), afirmamos que el art. 149.1.1 CE puede comprender el establecimiento de un mínimo de aprovechamiento urbanístico apropiable, pero que, en todo caso, la regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias. La ordenación establecida en el art. 16.1 b) del texto refundido de 2008, aunque altere la anterior configuración del derecho de aprovechamiento urbanístico al incorporar como elemento fundamental e igualitario del deber de cesión de suelo el carácter necesariamente urbanizado de ese suelo, respeta los límites en que ha de moverse la configuración de las condiciones básicas, pues deja a las Comunidades Autónomas un amplio margen de normación propia. Y en tal sentido, el art. 16.1 b) se ciñe a establecer mínimos y máximos de cesión que son además ampliamente modulables por las Comunidades Autónomas; permite, dentro de esos límites, que la legislación urbanística sustituya la carga de entrega de suelo por otras formas de cumplimiento y deja al legislador autonómico tanto la delimitación legal del concepto de urbanización como la forma de determinación de la edificabilidad media ponderada y el ámbito al que ha de referirse.

b) También debe desestimarse la impugnación del apartado c) del art. 16.1, puesto que su contenido, en la medida en que define un deber básico vinculado a la actuación urbanizadora, encuentra clara cobertura, también, en el art. 149.1.1 CE. El uso por el legislador de conceptos urbanísticos habituales con la finalidad puramente instrumental de delimitar el alcance de deberes básicos del urbanizador (empresario o propietario) no constituye vulneración alguna de las competencias autonómicas, siempre que no se imponga un determinado modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas (STC 164/2001, FFJJ 21 y ss.). No es ese el caso del pasaje legal que estamos enjuiciando, que se circunscribe a la regulación de los elementos fundamentales del deber de ejecutar las obras de urbanización y las infraestructuras de conexión. Por lo demás, el precepto deja margen, dentro de ciertos límites, a la legislación autonómica para que concrete los conceptos de obras de urbanización e infraestructuras de conexión.

F) Del art. 18 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 se impugna su número primero, que reza del siguiente tenor:

«1. El acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 16. En este supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega.»



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

El Letrado de La Rioja considera que el precepto es inconstitucional, al ordenar operaciones como la reparcelación y compensación que, según la STC 61/1997 —que declara la naturaleza jurídica de la reparcelación—, forman parte de la materia «urbanismo» que corresponde regular a las Comunidades Autónomas. El Abogado del Estado afirma que la regulación se ampara en el art. 149.1.8 CE («legislación civil»), puesto que regula la eficacia jurídico-civil de los instrumentos de equidistribución y que, además, así lo reconoce la STC 61/1997, FJ 28 f).

El presente motivo de impugnación debe rechazarse. El art. 18.1 no reglamenta los efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación, sino, de una forma abstracta y general, «los instrumentos de distribución de beneficios y cargas», no abordando así las operaciones de reparcelación o el sistema de compensación, ni incurriendo en la tacha que se le imputa, lo que permite desestimar la impugnación sin necesidad de ulteriores argumentaciones.

9. Del título III, titulado bajo el epígrafe «Valoraciones», de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, se impugnan los arts. 22, 23 (22 de la Ley 8/2007), 25 y 26. Al análisis de estos preceptos añadiremos, en este fundamento jurídico, el de la disposición transitoria tercera por su conexión con el art. 22.

A) El art. 22 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 sobre «criterios generales para la valoración de inmuebles» dispone:

«1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

2. El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

3. Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 24.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

4. La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y, subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.»

Por su parte, la disposición transitoria tercera establece:

«1. Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de aquélla, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.

De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de cinco años contados desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

3. Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidos en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya.»

El Letrado de la Comunidad de Madrid reputa inconstitucional la regulación establecida en estos preceptos por infringir los arts. 9, 33 y 38 CE, ya que, en su opinión, el nuevo sistema de valoración tendrá impacto en el valor de mercado del suelo, lesionando la seguridad jurídica y económica de los propietarios, empresarios y ciudadanos. El Abogado del Estado rechaza que el precepto vulnere la seguridad jurídica y económica de los propietarios, opinando, antes al contrario, que introduce más seguridad jurídica, al fijar con mayor precisión los criterios de valoración.

La impugnación debe desestimarse, pues el hecho de que la nueva regulación de los criterios de valoración establecida por el legislador estatal para las expropiaciones, las operaciones de reparto de cargas y beneficios, la venta o sustitución forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas pudiera tener un efecto reflejo en el valor de mercado de suelo y, por tanto, en las transacciones privadas, no plantea problema alguno de constitucionalidad, ni puede, tampoco, como afirma el Abogado del Estado, constituir un obstáculo para que el Estado ejerza su competencia legítima ex art. 149.1.18 CE y fije el régimen de valoración que estime pertinente.

Por otra parte, el Letrado de la Comunidad de Madrid, se limita a afirmar que el cambio de criterios de valoración podría afectar negativamente a las inversiones y la planificación



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

económica tanto de los ciudadanos que han invertido sus ahorros, como de los empresarios que, en ejercicio de la libertad de empresa, han adoptado decisiones empresariales en un marco jurídico presumiblemente estable. Esta alegación ha de rechazarse, pues, como hemos afirmado reiteradamente, los ciudadanos —y, por tanto, igualmente, los empresarios— no tienen derecho al mantenimiento de un determinado régimen jurídico, pues ello daría lugar a la petrificación del ordenamiento jurídico [SSTC 182/1987, de 28 de octubre, FJ 11; 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 17; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 19 c); y 19/2013, de 31 de enero, FJ 2]. En efecto, «no se infringe el principio de seguridad jurídica porque el legislador lleve a cabo modificaciones en normas legales, que entran en el ámbito de la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes» (STC 210/1990, de 20 de diciembre, FJ 3 y las allí citadas). El cambio de régimen jurídico y, por tanto, de criterios de valoración, no implica, por sí solo y en suma, vulneración de la seguridad jurídica y económica de los propietarios y empresarios, pues la innovación normativa es inherente al carácter dinámico del ordenamiento jurídico. La tacha de inconstitucionalidad por vulneración del art. 9.3 CE requeriría de una mayor argumentación a la tan someramente aportada.

Razonado lo anterior, también hemos dicho que el principio de seguridad jurídica sí protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que la retroactividad de las normas no puede incurrir en arbitrariedad. Para determinar si una norma vulnera o no la seguridad jurídica desde esta perspectiva, es preciso analizar caso por caso el grado de retroactividad de la norma y las circunstancias específicas que concurren en el supuesto regulado, debiendo diferenciarse a estos efectos los supuestos de retroactividad propia e impropia (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 11, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 7). El Letrado de la Comunidad de Madrid no ha hecho ninguna alegación al respecto, ni ha desarrollado un mínimo razonamiento que cuestione las previsiones de la disposición transitoria tercera, que establecen la aplicación de las nuevas reglas a los expedientes que se inicien a partir de la entrada en vigor de la Ley y la valoración conforme al régimen jurídico de la anterior ley de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones de su desarrollo y en los que no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento por causa no imputable a la Administración. La demanda adolece, por tanto, de insuficiencia en el cumplimiento de la carga alegatoria, sin que esa insuficiencia deba ser salvada por este Tribunal.

En consecuencia, hemos de desestimar la impugnación del art. 22 y de la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, así como lógicamente la solicitud del Letrado de la Comunidad de Madrid de que se declaren inconstitucionales todos los artículos del título III de la Ley que pudieran presentar unidad con los anteriores.

B) También se recurre el art. 22 de la Ley 8/2007 y el correlativo art. 23 del texto refundido 2008 sobre «valoración en el suelo rural», ambos con la siguiente redacción:

«1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

...

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aun plenamente realizados.»

Los diputados recurrentes afirman que el nuevo sistema de valoración del suelo que establece este precepto es inconstitucional por muy variados motivos, tal como consta en los antecedentes de hecho. El Letrado de la Comunidad de Madrid, por su parte, afirma que el sistema de valoración previsto en este precepto es contrario al derecho de propiedad de los propietarios del suelo rural (art. 33 CE) porque implica que las expropiaciones se harán sin compensaciones justas, con precios inferiores a los de mercado, dificultándose la fijación del justiprecio mediante convenio e incrementando la judicialización del mismo.

El Abogado del Estado, por lo pronto, descarta que este precepto vulnere la reserva de ley del art. 53.1 CE, señalando que el constituyente ha establecido una reserva de ley relativa y que el derecho de propiedad urbana recibe su contenido concreto de los instrumentos de ordenación urbanística que son normas reglamentarias de alcance territorial limitado, siendo ello acorde con la doctrina constitucional (STC 37/1987, FJ 3). Y en cuanto a la supuesta vulneración del art. 33.3 CE, rechaza, partiendo de la doctrina establecida en las SSTC 166/1986 y 37/1987 y de las Normas internacionales de valoración de activos elaborados por el Comité de normas internacionales de valoración, uno por uno los argumentos de la demanda.

En primer término, es preciso advertir que, aunque formalmente se recurre el precepto entero, la impugnación, en realidad, no se extiende a la totalidad del mismo, sino que se centra en el apartado a) del número 1, no formulándose tacha alguna de inconstitucionalidad ni respecto de los apartados b) y c) del número 1 ni del número 2. Acaso y no sin forzar los términos del recurso interpuesto, podría entenderse un reproche, por conexión, en relación con este último pasaje legal, con el art. 23.2 del texto refundido. Aclarado tan relevante aspecto, debemos abordar, en primer lugar, el motivo de inconstitucionalidad basado en la supuesta vulneración por el art. 23.1 a) del principio de reserva de ley aducido, pues en caso de estimación resultaría innecesario un pronunciamiento sobre las restantes alegaciones de las partes.

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de aclarar que, si bien la regulación del derecho de propiedad está sometida a la reserva de ley consagrada en el art. 53.1 CE, «resulta, sin embargo, evidente que el art. 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración «de acuerdo con las leyes» cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla». El contenido de la reserva de ley veda así «toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos» (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3). La regulación contenida en el art. 23.1 a) no infringe esta doctrina, pues la llamada al reglamento se hace tras enunciar



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma. No hay, por tanto, deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.

Descartado este motivo de impugnación, podemos ya adentrarnos en el análisis de las restantes alegaciones. Para ello, hemos de recordar que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, «la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Y «en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, FJ 13).

La Constitución no exige, pues, que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de éstos, consintiendo así pues al legislador estatal un margen de apreciación para instituir distintas modalidades de valoración. Tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y, más concretamente, a la clasificación que éste prevea para el terreno. Este criterio podría considerarse preferible, como lo entienden en su demanda los diputados recurrentes; pero la controversia se desplazaría entonces desde el terreno de la constitucionalidad al de la oportunidad política. Por lo demás, la alegación de que la exposición de motivos, al apoyarse en el art. 36 de la Ley de expropiación forzosa, se basa en una interpretación errónea del mismo, carece, como dice el Abogado del Estado, de toda relevancia constitucional.

El art. 23 se separa de la búsqueda de un método de valoración que se aproxime al valor de mercado, porque, según se afirma en la exposición de motivos (apartado VI), en el mercado se producen fallos y tensiones especulativas. El legislador estatal pretende así enunciar unos criterios que permitan determinar el valor real u «objetivo» del bien; es decir, un valor que no incluya las expectativas urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos. De ahí, que el precepto desvincule efectivamente la valoración del suelo de su clasificación, atendiendo como criterio central al de la situación fáctica o real del terreno.

El establecimiento de un régimen singular de valoraciones del suelo no es, por otra parte, y como cabe señalar, una novedad de la regulación que ahora se impugna, sino una constante en nuestro ordenamiento jurídico urbanístico. Más allá de las diferencias de los distintos regímenes de valoración del suelo que ha habido en nuestro país desde la Ley de suelo de 1956, lo cierto es que ninguna legislación urbanística ha remitido sin más, para la valoración del suelo, al valor de mercado, ni siquiera al régimen general de la legislación de expropiación forzosa. La actual opción del legislador, de desligar definitivamente la valoración de la clasificación del suelo, persigue, por otra parte, tal y como se explica en la exposición de motivos de la Ley, paliar la especulación, en línea con el mandato constitucional ex art. 47 CE, y lograr que la valoración se lleve a cabo conforme a «lo que hay» y no a lo que «dice el plan que puede llegar a haber en un futuro incierto», a cuyos efectos la ley distingue dos situaciones: la de suelo rural, que es aquel que no está funcionalmente integrado en la trama



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

urbana, y la de suelo urbanizado, que es el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran, como sigue razonando la exposición de motivos, «conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad».

Es preciso recordar que, como este Tribunal ha dicho, la Constitución «reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (SSTC 37/1987, de 26 marzo, FJ 2, y 89/1994, de 17 de abril, FJ 4). En efecto, el art. 33 CE, tras consagrar en su apartado 1 el derecho a la propiedad privada, dispone en su apartado 2 que «la función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». Es cierto que, como hemos tenido ocasión de reiterar [SSTC 37/1987, FJ 2; 170/1989, FJ 8 b), y 204/2004, FJ 5], «la traducción institucional de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho y que, por tanto, la definición de la propiedad que en cada caso se infiera de las Leyes o de las medidas adoptadas en virtud de las mismas, puede y debe ser controlada por este Tribunal Constitucional o por los órganos judiciales, en el ámbito de sus respectivas competencias», pues, en todo caso, el legislador ha de respetar «el contenido esencial o mínimo de la propiedad privada entendido como reconocibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable» (STC 37/1987, FJ 2). Ahora bien, no puede obviarse que, como también hemos razonado, «la propiedad privada, en su doble dimensión como institución y como derecho individual, ha experimentado en nuestro siglo una transformación tan profunda que impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil», pues «la progresiva incorporación de finalidades sociales... ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos» que se traducido «en diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae» (STC 37/1987, FJ 2). Una transformación en la concepción dominical que ha afectado de forma singularmente intensa a la propiedad inmobiliaria (STC 37/1987, FJ 2).

Como este Tribunal ha reiterado (por todas, STC 61/1997, FJ 10), el legislador cuenta para la configuración singular de los distintos estatutos del derecho de propiedad, con un importante margen de discrecionalidad. Pues bien, el legislador estatal en ejercicio de su competencia para la regulación del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1 CE), y en atención a la función social que ésta ha de cumplir (art. 33.2 CE), ha optado, en línea con nuestra tradición urbanística —tanto legislativa como jurisprudencial (por todas, STS de 18 de octubre de 2011)— y dentro de la libertad de conformación del derecho que le corresponde, por una concepción estatutaria de la propiedad urbanística conforme a la cual el *ius aedificandi* no forma parte integrante del contenido inicial del derecho, sino que se va adquiriendo en función del cumplimiento de los correlativos deberes urbanísticos. Así lo dispone el art. 7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dice que «la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo». La patrimonialización de la edificabilidad, sigue explicando el precepto, «se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda». La edificabilidad no es, pues, una cualidad del suelo mismo, sino un contenido que le otorga la ley y el plan a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones. Y es



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo: el *ius aedificandi* sólo se integra en la valoración del suelo cuando está ya patrimonializado, esto es, en el suelo urbanizado, mientras que, en el suelo rural, la indemnización de la simple expectativa urbanística se condiciona a la concurrencia de determinadas circunstancias establecidas en la Ley.

Desligada, así, la valoración del suelo de la clasificación del mismo, para fijar la indemnización en el suelo rural se abandona el método de comparación porque se entiende que «muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor del suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra» (exposición de motivos, V), por lo que se prevén mecanismos de corrección de la valoración inicial que responde únicamente a la capitalización de rentas.

Por otra parte, cuando el suelo está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, el legislador, tal y como se explica en la exposición de motivos, contempla la indemnización de los «gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas» (exposición de motivos, VI). Y cuando «una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos». De esta forma, se pretende establecer un régimen que, «sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad» (exposición de motivos, VI).

Pues bien, esta regulación (arts. 25 y 26 del texto refundido de 2008), que prevé un complemento indemnizatorio importante, no ha sido objeto de impugnación y sobre su conformidad o no al texto constitucional tampoco han realizado los recurrentes argumentación específica alguna si quiera por su relación con el art. 22 de la Ley de suelo 2007 y 23 del texto refundido de 2008. Por tanto, este Tribunal tampoco tiene que entrar ahora a enjuiciar la constitucionalidad ni de estas reglas adicionales concretas, ni siquiera del sistema de valoración completo.

Con todo, cabe afirmar que el sistema de valoración a efectos indemnizatorios que parte del criterio de la capitalización de rentas, modulado en atención a otros factores, es un sistema que incorpora criterios acordes con la idea del valor real o económico del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente, en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (SSTDEH de 24 de abril de 2003, caso *Yılmaz Yıldız Turistik Tesisleri A.Ş. contra Turquía*, y de 6 de diciembre de 2011, caso *Anastasakis contra Grecia*). No obstante la propia ley reconoce que en determinadas ocasiones este criterio general puede no llegar a reflejar correctamente el valor real del bien. Así, la disposición adicional séptima del texto refundido autoriza que el tipo normal de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere su artículo 23.1 pueda ser corregido —a través de la Ley de presupuestos generales del Estado en la redacción original de 2008, o mediante desarrollo reglamentario en la redacción vigente— cuando el resultado de las valoraciones se aleje de forma significativa respecto de los precios de mercado del suelo rural sin expectativas urbanísticas. Es así como la norma impugnada permite corregir al alza el valor obtenido por la capitalización real o





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

potencial de la renta en función de factores objetivos de localización del terreno. No obstante, respecto de dichos factores, el art. 23.1 prevé un máximo o límite a la corrección de la valoración del suelo, que incorpora un tope máximo fijo que no se halla justificado, que puede resultar inadecuado para obtener en esos casos una valoración del bien ajustada a su valor real y que, en consecuencia, puede impedir una determinación de la indemnización acorde con la idea del proporcional equilibrio, razones por las cuales el inciso «hasta el máximo del doble» del párrafo tercero del art. 23.1 a) ha de reputarse contrario al art. 33.3 CE.

En suma, como ya advertimos en la STC 149/1991, de 4 de julio, y desde el punto de vista del juicio abstracto que corresponde a este Tribunal, para que la postulada insuficiencia de la indemnización concedida, ex art. 33.3 CE, «comporte la inconstitucionalidad de la norma que fija la indemnización para la expropiación de un conjunto de bienes, se ha de atender no a las circunstancias precisas que en cada supuesto concreto puedan darse, sino a la existencia de un 'proporcional equilibrio' [STC 166/1986, fundamento jurídico 13 B)] entre el valor del bien o derecho expropiado y la cuantía de la indemnización ofrecida, de modo tal que la norma que la dispone sólo podrá ser entendida como constitucionalmente ilegítima cuando la correspondencia entre aquél y ésta se revele manifiestamente desprovista de base razonable» [FJ 8 B a)]. Ciñéndonos a los preceptos que son objeto de este proceso y a los términos en los que el debate procesal ha quedado delimitado por las alegaciones de las partes, puede afirmarse con razonable fundamentación que, per se, el método de valoración del suelo rural regulado en el art. 23.1 del texto refundido 2008 no incurre, con la salvedad del inciso declarado inconstitucional, en infracción del art. 33.3 CE. Pero es pertinente recordar que esta conclusión no cierra en modo alguno el paso a ulteriores pretensiones de los particulares ante la jurisdicción ordinaria, si estimaran que la concreta aplicación de los criterios de valoración lesiona sus derechos. En consecuencia y por esta segunda vía, la duda de constitucionalidad que pudiera suscitar dicha aplicación puede ser sometida, siempre que se aporten los necesarios elementos de juicio, a este Tribunal, toda vez que el art. 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) «permite la sucesión entre recurso desestimado y cuestión de inconstitucionalidad sobre igual objeto, esto es, frente al mismo precepto legal y con fundamento en la infracción 'de idéntico precepto constitucional'» (STC 319/1993, de 27 de octubre, FJ 2).

Ninguna vulneración se advierte, por otra parte, del art. 14 CE —que exige que las situaciones homogéneas sean tratadas idénticamente en sus consecuencias jurídicas—, pues el art. 23 establece el método de valoración del suelo rural a efectos expropiatorios, reparcelatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Y todos los propietarios que se vean afectados por una de estas operaciones o por un daño ocasionado por los servicios públicos reciben el mismo trato en la ley, que, claro está, lo que no regula es la valoración de los bienes en el mercado, la cual sigue sus propias leyes.

El art. 23 no vulnera el art. 14 CE porque no introduce diversidad alguna de trato entre ciudadanos que se encuentran en una situación sustancialmente igual, en la que se encuentran todos los sometidos a expropiaciones, reparcelaciones o daños ocasionados por los servicios públicos, sin que esta situación sea equiparable a la venta de bienes y derechos en el mercado, la cual no puede erigirse en legítimo tertium comparationis, pues ello equivaldría a entender que el legislador estatal está obligado a establecer como método de valoración del suelo el método de mercado. Por tanto, y en cuanto el art. 23 no prevé diversidad de trato alguna, siendo una norma que se aplica por igual a todos los ciudadanos que se encuentran en la misma situación, resulta innecesario continuar el examen del precepto desde la óptica del principio de igualdad (SSTC 181/2000, de 29 de junio, FJ 10, y 112/2006, de 5 de abril, FJ 5).

Por todo lo anterior, procede declarar que el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no es inconstitucional con la única salvedad del inciso «hasta un máximo del doble» del párrafo tercero del apartado 1 a), que ha de reputarse contrario a la Constitución.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

C) El art. 25 de la Ley 8/2007 sobre «Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación», actual art. 26 del texto refundido de la Ley de suelo, dispone:

«1...

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior y se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación.

3...

4...»

Los diputados recurrentes afirman que los números 1 y 2 de este precepto vulneran el principio de reserva material de ley (art. 25 CE), por cuanto no definen los conceptos de «tasa libre de riesgo», «prima de riesgo» y «grado de ejecución». El Abogado del Estado afirma que el número 1 no ha sido recurrido puesto que no figura en la súplica de la demanda ni en la providencia de admisión de 25 de septiembre de 2007. Y, por otra parte, reputa el número 2 constitucional, pues argumenta que el concepto de «grado de ejecución» es un concepto relativamente indeterminado que permite una concreción técnica que consiste en determinar un coeficiente entre 0 y 1, sin que quepa entender que la reserva de ley obligue al legislador a definir los distintos grados de ejecución de una actuación urbanizadora.

Aunque la demanda contiene alegaciones respecto a la inconstitucionalidad del número 1 del art. 25, en el apartado inicial del escrito (apartado IV), en el que se mencionan los preceptos legales que se consideran contrarios a la Constitución, se enuncian los números 2 y 3 del art. 25 pero no se alude al número 1, como tampoco se incluye éste —lo que es más importante— en el petitum de la demanda en el que se solicita únicamente la declaración de inconstitucionalidad de los números 2 y 3, que son los invocados también exclusivamente en la providencia de admisión de este recurso de 25 de septiembre de 2007. Es cierto que el petitum de la demanda concluye con una solicitud de declaración de inconstitucionalidad de aquellos otros preceptos de la Ley a los que deba extenderse esa declaración por conexión o consecuencia. Sin embargo, la alegación que contiene la demanda respecto al apartado 1 se refiere, como acabamos de ver, a la vulneración de la reserva de ley por no especificar el precepto el significado de los conceptos «tasa libre de riesgo» y «prima de riesgo», lo que ninguna conexión o relación de consecuencia guarda con las demás impugnaciones. En



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

consecuencia, nuestro examen ha de circunscribirse, dado que la impugnación del número 3 ha perdido objeto, al número 2 del art. 25.

Lo anterior aclarado, la impugnación del número 2, por supuesta vulneración del principio de reserva de ley al no concretar el concepto de «grado de ejecución», debe desestimarse, pues la reserva de ley en modo alguno prohíbe al legislador utilizar conceptos jurídicos que formulen un supuesto de hecho abstracto pero de significado conocido y cuya aplicación requiere una concreción casuística en atención a las características fácticas singulares concurrentes.

**10.** Del título IV, «Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial» de la Ley 8/2007 se impugna el art. 29.1 c), ahora art. 34 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, sobre «supuestos de reversión y de retasación», que dice así:

«1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

...  
c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.»

Los diputados recurrentes afirman, en síntesis, que este precepto elimina una garantía esencial del expropiado, permitiendo la arbitrariedad y la desviación de poder. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto por los motivos que figuran en los antecedentes.

La impugnación debe ser desestimada, pues la alegación de los diputados recurrentes se basa en una lectura aislada y, por tanto, en una interpretación errónea del número 1 c) del art. 29, en el que efectivamente no se establece un plazo para la ejecución de la obra urbanizadora. No es cierto, por tanto, que el precepto impida la reversión siempre que la expropiación se haya realizado para la ejecución de una actuación de urbanización. Conforme al número 2 del precepto ahora a examen, dicha reversión procede cuando han transcurrido diez años sin que se haya llevado a cabo la actuación urbanizadora.

Por otra parte y como hemos afirmado reiteradamente, el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (SSTC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6, y 164/2001, de 11 de julio, FJ 39), disponiendo el legislador estatal de un margen para establecer los criterios de cuándo y con qué requisitos nace el derecho de reversión.

El criterio establecido en el número 1 c), en relación con el número 2, no es ni arbitrario, ni desproporcionado: la reversión no procede cuando la expropiación se ha llevado a cabo para la ejecución de una actuación urbanizadora porque la causa expropiandi es la ejecución del planeamiento y esa finalidad subsiste aunque el uso que motivó la expropiación del suelo haya cambiado en virtud de la modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística. No hay, por tanto, en realidad, incumplimiento alguno de la finalidad expropiatoria, aunque el legislador pueda reconocer un derecho a la retasación o, incluso, opte, como se hace en el art. 29.2, por equiparar el transcurso de diez años desde la expropiación sin que la urbanización haya concluido al incumplimiento de la causa expropiandi.

**11.** Del capítulo II, «Patrimonios públicos de suelo», del título V, «Función social de la propiedad y gestión del suelo», se impugnan los arts. 33 y 34 LS 2007 y los arts. 38 y 39 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

A) El art. 38, sobre la noción y finalidad de los patrimonios públicos de suelo, reza del tenor siguiente:

«1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.»

El Letrado de La Rioja sostiene que el art. 38.1 es inconstitucional, ya que no compete al Estado la regulación de los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo, de competencia autonómica exclusiva, careciendo aquel, de otro lado, de competencia ex art. 149.1.1 y 13 CE para determinar el carácter finalista de los ingresos, que se prevé en el art. 38.2. El Abogado del Estado afirma que el precepto encuentra cobertura en la competencia estatal para establecer las bases de la ordenación de la economía (art. 149.1.13 CE), tal y como se deduce del fundamento jurídico 36 de la STC 61/1997.

De acuerdo con la disposición final primera del texto refundido de la Ley de suelo, el art. 38 tiene el carácter de base de la planificación general de la actividad económica dictada ex art. 149.1.13 CE. En nuestra STC 61/1997 afirmamos que la concreción de los bienes que integran el patrimonio municipal de suelo «no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica», sino que constituye «una regulación detallada que ha quedado a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial a favor del Estado» (FJ 36). Ahora bien, en la presente reglamentación la cuestión es distinta, puesto que el art. 38.1 se limita a extraer las consecuencias de la configuración del deber de cesión previsto en el art. 16.1 b) de la Ley. Este precepto, no impugnado ni discutido por ninguno de los recurrentes en cuanto instituye una cesión de suelo con destino a patrimonio público de suelo, tiene cobertura en el art. 149.1.1 CE y, por tanto, ampara la previsión —que es mera consecuencia del mismo— de la regla ahora enjuiciada, según la cual los bienes obtenidos como consecuencia de esa cesión forman parte necesariamente de los patrimonios públicos de suelo. Adicionalmente, esta ordenación no cierra la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan en sus correspondientes legislaciones que otros bienes o recursos formen también parte de los patrimonios públicos de suelo, por lo que la previsión estatal resulta respetuosa de las competencias autonómicas en materia de urbanismo.

Por otra parte, el inciso inicial del art. 38.1 —«la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística»— encuentra cobertura, tal y como se deduce de nuestra STC 61/1997 (FJ 36), en la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. Esta regulación tiene como precedente el art. 276 del texto refundido de la Ley de suelo de 1992 entonces no impugnado, pero con el que tenía estrecha relación el art. 280.1 del texto refundido que, precisamente por esta conexión, se consideró constitucional en cuanto norma básica vinculada a la planificación de la actividad económica general.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En cuanto al art. 38.2, el mismo debe declararse igualmente constitucional puesto que la regulación del destino de los bienes ya se calificó como una materia de competencia estatal ex art. 149.1.13 CE. La regla que se establece en este apartado, que configura los patrimonios públicos de suelo como patrimonios separados y que impide que los ingresos que se obtengan mediante su enajenación o en concepto de sustitución de la entrega de suelo se destinen a otros fines que no sean la conservación, administración y ampliación de los mismos o a los usos propios de su destino, constituye una regla de garantía o aseguramiento de la suerte de los bienes que integran el patrimonio público del suelo a los fines previstos en la legislación correspondiente (básica estatal y autonómica de desarrollo).

B) El art. 39, que regula el destino de los patrimonios públicos de suelo, dispone:

«1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el número 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.»

El Letrado de la Comunidad de Madrid afirma que este precepto vulnera las competencias autonómicas en materia de urbanismo (art. 148.1.3 CE) y de fomento del desarrollo económico dentro de los objetivos de la política económica nacional (art. 148.1.13 CE). El Abogado del Estado alega que hay que entender impugnado únicamente el número 1 del precepto, puesto que ninguna tacha se imputa a los restantes números sin que respecto a ellos se haya levantado, por tanto, la carga alegatoria, defendiendo la constitucionalidad del primer inciso del referido pasaje legal por tener la condición de norma básica de la actividad económica general.

La impugnación debe desestimarse, puesto que, como hemos razonado en el apartado A) del presente fundamento jurídico, en nuestra STC 61/1997 (FJ 36) ya sostuvimos el criterio de que la regulación del destino de los bienes del patrimonio público de suelo podía considerarse regulación básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13 CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE).

**12.** Se impugnan también las disposiciones adicionales primera, sexta, novena y undécima de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008.

A) La disposición adicional primera de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 reza del tenor siguiente:

«Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.»

El Letrado de la Comunidad de Madrid considera que este precepto va más allá de lo que permiten las facultades de coordinación del Estado (STC 194/2004, FFJJ 7 y 8),



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

sustrayendo así competencias urbanísticas autonómicas. Por su parte, la Letrada de Canarias entiende que la actividad del Estado, de definición y promoción de un sistema general de información sobre urbanismo, carece de cobertura constitucional.

El Abogado del Estado afirma que este precepto encuentra amparo en el art. 149.1.18 CE por razones similares a las barajadas en el fundamento jurídico 26 a) de la STC 61/1997, ya que lo que persigue es garantizar la transparencia, principio de relación entre la Administración y los ciudadanos (art. 3.5 LPC). Además, sostiene que la transparencia también es un factor relevante para asegurar un buen funcionamiento de los mercados inmobiliarios que tienen un peso e incidencia notables en la estructura económica, por lo que la regulación, igualmente, encuentra cobertura en el art. 149.1.13 CE.

La disposición adicional primera se limita a habilitar a la Administración General del Estado para, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definir y promover la aplicación de criterios y principios básicos que permitan, sobre la base de la coordinación y complementación, la creación y actualización de un sistema público general e integrado de información en materia de suelo y urbanismo. La finalidad primordial de la norma es, como se dice en la misma, la transparencia. Se inscribe, pues, en el ámbito de las relaciones interadministrativas, persiguiendo asegurar la colaboración con el fin de mejorar el acceso a la información sobre suelo y urbanismo, crea un sistema general e integrado que ha de superar la dispersión de la información y, en suma, facilitar a los diversos interesados (Administración con competencias que se proyectan sobre el suelo, empresarios, propietarios y ciudadanos en general) el ejercicio de la participación, la promoción de actuaciones e iniciativas y la defensa tanto de sus derechos e intereses como de la legalidad urbanística.

Esta regulación específica sobre acceso a la información y transparencia en materia de suelo y urbanismo se ampara en el art. 149.1.18 CE, pues, como dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 26 a), esta competencia «no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de bases relativas a un sector específico como es el urbanismo». Ello no implica invasión alguna de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pues ni impone un modelo urbanístico, ni condiciona o limita la política sobre la ordenación del territorio y de la ciudad de las Comunidades Autónomas, ni impide, en fin, que éstas desarrollen sus propios sistemas de información. Por otra parte, si los criterios y principios básicos que estableciera la Administración del Estado excedieran del ámbito de las competencias estatales, sería posible su impugnación en defensa de las competencias autonómicas. Debemos, en consecuencia, desestimar la impugnación de la disposición adicional primera.

B) La disposición adicional sexta.1 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que regula los suelos forestales incendiados, establece:

«Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de montes, con las excepciones en ella previstas.»

El Letrado de La Rioja recuerda que esta Comunidad ya interpuso recurso de inconstitucionalidad frente al art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, en la redacción dada por la Ley 10/2006, que está íntimamente conectado a esta disposición adicional sexta.1. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto en los términos expuestos en los antecedentes.

La impugnación de la disposición adicional sexta.1, que prácticamente se limita a recoger el contenido del art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, pues la situación de suelo rural



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

es la coherente con el obligado destino del suelo a uso forestal, ha de desestimarse, puesto que este Tribunal en sus SSTC 84/2013, de 11 de abril, FJ 4, y 97/2013, de 23 de abril, FJ 4, a las que nos hemos ahora de remitir, rechazó ya que el art. 50.1 de la Ley 43/2003, de montes, vulnere o vacíe de contenido las competencias autonómicas de ordenación del territorio, urbanismo y desarrollo de la legislación básica del Estado en materia de protección del patrimonio forestal. En primer lugar, porque la prohibición del cambio de uso forestal de los terrenos incendiados durante un período mínimo de tiempo «no pretende... regular los usos ni fijar las prohibiciones del conjunto de los terrenos forestales, sino que se circunscribe a un régimen específico de protección, aplicable únicamente a los terrenos incendiados, con la finalidad de garantizar a largo plazo su regeneración y, en definitiva, su conservación» y, por tanto, constituye una medida básica de protección de la masa forestal que puede limitar o condicionar las competencias sectoriales autonómicas, entre ellas las de ordenación del territorio y urbanismo. Y, en segundo lugar, porque la norma deja un margen de desarrollo a las Comunidades Autónomas en materia de protección forestal en la medida en que el plazo de 30 años que fija es un plazo mínimo que puede ampliarse por las Comunidades Autónomas y, además, habilita a la legislación autonómica para que prevea excepciones a la prohibición general, siempre que concurren ciertas circunstancias. La disposición adicional sexta.1 no es, así pues, inconstitucional.

C) La disposición adicional novena de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo 2008 modifica diversos artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, introduciendo un nuevo precepto, el art. 70 ter, que dice así:

«1 ...

2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

3...»

El Letrado de la Comunidad de Madrid argumenta que, con esta ordenación, el Estado se ha excedido de sus competencias ex art. 149.1.18 CE, pues este título no le permite regular singularidades del procedimiento administrativo urbanístico. El Abogado del Estado hace constar que, en realidad, sólo se impugna el número 2 del precepto que, en su opinión, es una norma básica que persigue mejorar e incrementar el acceso de los ciudadanos al contenido actualizado de los instrumentos de ordenación, así como el conocimiento de sus principales trámites con la finalidad de mejorar su participación a través, fundamentalmente, de la información pública.

Tal y como señala el Abogado del Estado, la impugnación se circunscribe al número 2 de esta disposición adicional, que impone la publicación por medios telemáticos del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y de sus trámites relevantes de aprobación o alteración, así como la atribución de esta función, respecto a los municipios menores de 5.000 habitantes, a los entes supramunicipales.

Esta regulación tiene cobertura en el art. 149.1.18 CE pues, como acabamos de explicar en el apartado anterior [apartado A)], esta competencia no se agota en regulaciones de



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

carácter general, sino que permite también al Estado, cuando ello se estime pertinente, establecer normas básicas referidas a sectores específicos, como el urbanismo [STC 61/1997, FJ 26 a)]. Este contenido competencial resulta plenamente justificado tanto por razones de interés público como de tratamiento común de los administrados, ya que la publicación telemática facilita el acceso a una información sobre una materia amplia y compleja, como es la urbanística. Y, redunda, además, tanto en una ampliación de la transparencia y de las posibilidades de participación de los particulares en la planificación urbana, como en un mayor control social del contenido de los planes. La obligación que se impone a las Administraciones competentes en aras de esta mejora de la transparencia y el acceso a la información se modula en atención a la menor capacidad de gestión de los pequeños municipios, concretando para este supuesto específico las funciones de asistencia y cooperación de las entidades supramunicipales, lo que se inscribe también en el art. 149.1.18 CE.

D) La disposición adicional undécima del texto refundido de la Ley de suelo 2008, que regula el realojamiento y retorno, dispone:

«1. En la ejecución de las expropiaciones a que se refiere el apartado segundo del artículo 29, que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, la Administración expropiante o, en su caso, el beneficiario de la expropiación deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento, poniendo a su disposición viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora.

2...»

La tacha de inconstitucionalidad que el Letrado de La Rioja dirige frente a este precepto consiste en su carácter ultra vires. El Abogado del Estado destaca que realmente sólo se impugna el número 1 de la disposición, ya que no se ha levantado la carga alegatoria respecto al número 2, cuya impugnación se basa en una inconstitucionalidad por omisión.

La impugnación no puede prosperar, pues la citada disposición regula el derecho al realojamiento únicamente en la ejecución de las actuaciones expropiatorias, y no en las restantes actuaciones urbanísticas que antes se contemplaban en la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de suelo de 1992. Este Tribunal confirmó la constitucionalidad de la regulación estatal en el primer supuesto considerando que el Estado contaba para ello con competencia ex art. 149.1.18 CE (expropiación forzosa), mientras que anuló la regulación de las restantes (esto es, de las actuaciones urbanísticas no expropiatorias), al entender que el Estado carecía de competencia al referirse la regulación a la ejecución del planeamiento que es materia de competencia autonómica [STC 61/1997, FJ 41 c)].

En definitiva, el pasaje legal enjuiciado no incurre en modo alguno en ultra vires, pues se limita a recoger el contenido del precepto correspondiente de la disposición adicional cuarta del texto refundido de la Ley de suelo 1992 debidamente depurado, conforme a la declaración de inconstitucionalidad de su segundo apartado en la STC 61/1997, FJ 41 c).

### **FALLO**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ha decidido

1.º Declarar que han perdido objeto, en primer lugar, de forma plena, la impugnación relativa a la disposición transitoria segunda y, en segundo lugar, de forma parcial, en los términos indicados en el fundamento jurídico 2 B) b) y d), las impugnaciones relativas a los arts. 6 a) y 8.1, y, por su conexión con estas últimas, las de los arts. 9.3, 25.3 y 26.1 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

2.º Declarar la inconstitucionalidad y, por tanto, la nulidad del inciso «hasta un máximo del doble» del art. 22.1 a), párrafo tercero, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y del art. 23.1 a), párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce. Adela Asua Batarrita. Luis Ignacio Ortega Álvarez. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Fernando Valdés Dal-Ré. Juan José González Rivas. Santiago Martínez-Vares García. Juan Antonio Xiol Ríos. Pedro José González-Trevijano Sánchez. Ricardo Enríquez Sancho. Antonio Narváez Rodríguez. Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, respecto a la Sentencia del Pleno de fecha 11 de septiembre de 2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados*

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la tesis mayoritaria disiento, sustancialmente, del fundamento jurídico noveno de esta Sentencia, basándome en los siguientes criterios:

1. Los arts. 22 de la Ley 8/2007 y 23 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 modificaron el sistema de valoración del suelo rural optando de forma exclusiva por el método de capitalización y eliminando las denominadas expectativas urbanísticas. Ello ha provocado una amplia controversia interpretativa, derivada de que el sistema de la Ley del Suelo implica que el valor del suelo rural sólo se tasa con arreglo a su situación física, haciendo abstracción del destino que hayan podido darle los planes.

El legislador justificó este cambio en la exposición de motivos de la Ley ante la necesidad de eliminar los elementos especulativos que se daban en el tradicional método de valoración (v.gr. comparación), afirmando el apartado V de la exposición de motivos: que «en el suelo rural se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos» y por un importante sector doctrinal se ha puesto de relieve que la propia justificación del legislador incurre en una patente antinomia cuando reconoce inequívocamente que el método de comparación reúne todas las condiciones de objetividad en algunas ocasiones, lo que priva de justificación a su proscripción general y a la exclusiva utilización del método de capitalización de rentas, aunque declaremos la inconstitucionalidad de la barrera del doble prevista en el art. 23.1 a), párrafo tercero del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

2. En la demanda de inconstitucionalidad se refleja la controversia sobre la utilización del método de capitalización y la proscripción de las expectativas urbanísticas en la valoración del suelo rural sujeto a actuaciones urbanas y por tanto, la impugnación no se dirige sólo contra la valoración de todos los suelos en situación básica rural, los preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, sino también, y especialmente, respecto la de los suelos que el planeamiento somete a una actuación de urbanización, esto es, los incorporados por el planeamiento al desarrollo urbano. Estos suelos son los que se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración consistentes en el método de capitalización de rentas establecido en el art. 23.1 a) del texto refundido de la Ley de suelo, y la prohibición de considerar las expectativas urbanísticas en el art. 23.2 del texto refundido.

En efecto, el análisis de la cuestión no puede obviar, a mi juicio, una cuestión clave como es la definición legal de suelo rural (art. 12 Ley 8/2007), en el cual el art. 12.2 b) incluye «el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente» del texto legal.

En consecuencia, y de acuerdo a dicha definición, es la finalización de la actuación de urbanización la que determina el paso a la situación de suelo urbanizado, de manera que los avances de planeamiento precedentes no inciden en la valoración de dicho suelo como suelo rural. Es cierto que el art. 25 afirma que «procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando ... los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla» y que, por el concreto planteamiento del recurso, no podemos entrar a considerar en qué medida el cómputo de este elemento acerca la valoración del suelo rural a las exigencias constitucionales del art. 33.3 CE. Aun así, aunque tuviéramos en cuenta la virtualidad del art. 25, queda un subtipo de suelo rural definido por el art. 12.2 b) respecto del que los únicos elementos valorables son los expuestos en el art. 23, que es el integrado por los suelos que están incorporados a la urbanización porque un instrumento de ordenación urbanística prevé su paso a la situación de suelo urbanizado, pero aún, por faltar el planeamiento de detalle, los propietarios no pueden iniciar la actuación urbanizadora. Estos suelos son, como vengo diciendo, los que se vieron afectados por el cambio legislativo de los criterios de valoración y centran la discrepancia que aquí expreso.

3. En mi opinión, el planteamiento de la cuestión resulta solucionado en la Sentencia en base a entender que la elección abstracta del legislador para la valoración del suelo rural resulta provista de una base razonable para garantizar el proporcional equilibrio entre el valor del bien o derecho y la cuantía de la indemnización ofrecida. Sin embargo, tal consideración resulta matizada al apuntar la posibilidad del planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad en casos de agravio aplicativo y como se ha indicado anteriormente, esta contradicción se expresa en la exposición de motivos de la Ley 8/2007 cuando se admite que el método de comparación que se abandona en ocasiones resulta objetivo («se abandona... porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad»), lo cual es incompatible con su proscripción absoluta.

Así, en el razonamiento utilizado en la Sentencia mayoritaria se confiere al legislador un margen de apreciación amplísimo, al desligar los conceptos de justiprecio y valor de mercado con fundamento en los fallos y tensiones especulativas del mercado inmobiliario. Pero lo cierto es que el valor de mercado es el valor real y está ligado inescindiblemente a la equivalencia entre daño expropiatorio-reparación, no siendo aceptable, desde la perspectiva constitucional, que un bien tenga un precio determinado cuando se adquiera por particulares y



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

otro distinto cuando sea adquirido forzosamente por el instituto de la expropiación, lo que puede generar desigualdad.

En este punto, no puede compartirse la disociación que se realiza entre valor de mercado y valor a efectos expropiatorios, pues parece contradecir la equivalencia entre valor real del bien-indemnización expropiatoria que se infiere de la doctrina constitucional e incluso de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues parece innegable que el valor real de un bien es lo que vale en el mercado, y por ello los métodos de valoración a efectos expropiatorios deberían ser aptos para aproximarse al valor que tiene el bien en el mercado.

4. Sobre este punto, la doctrina constitucional ha expresado la identidad entre los conceptos «indemnización» y «valor real» del bien expropiado desde la perspectiva del art. 33.3 CE. Así, la STC 166/1986, de 19 de diciembre (FJ 13), afirma que «[e]n cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de 'justo precio', dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. Conforme a lo expuesto, la garantía constitucional de la 'correspondiente indemnización' concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» y este mismo criterio se reitera en las posteriores SSTC 61/1997, de 20 de marzo y 164/2001, de 11 de julio.

En la misma línea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha utilizado la expresión «equilibrio justo» entre las exigencias del interés general y los imperativos de los derechos fundamentales de la persona, y así, en STEDH de 9 de octubre de 2003 (Federici c. Italia), contiene la expresión «pago de la cantidad razonablemente relacionada con el valor del bien» y utiliza el concepto de «pleno valor de mercado» para el caso de expropiaciones —como las urbanísticas— no inspiradas en motivos de justicia social o de reforma económica, expresando que para casos como «la expropiación de un terreno para la construcción de una carretera o para otros fines 'de utilidad pública', tan sólo la indemnización íntegra puede ser considerada como razonablemente proporcionada con el valor de un bien». Esta regla tampoco carece de excepción [Exrey de Grecia y Otros c. Grecia (justa satisfacción) (GS), núm. 25701-1994, ap. 78, 28 de noviembre de 2002].

También reconoce dicha jurisprudencia que los objetivos legítimos de «utilidad pública», son aquellos que persiguen las medidas de reforma económica o de justicia social y pueden requerir un reembolso inferior al pleno valor de mercado (STEDH 26 abril 2011, Di Marco c. Italia, ap. 61).

De esta doctrina, parece desprenderse claramente que el justiprecio debe reflejar el valor real —de mercado— de los terrenos, o al menos una aproximación al mismo, por lo que no parece que el legislador pueda prescindir de un elemento esencial a la hora de determinar el valor real del suelo rural como lo son las expectativas urbanísticas. En este punto, y si bien es indudable que la expectativa urbanística es incierta, ello no significa que no tenga una proyección real sobre el incremento del valor del terreno en el mercado, pues determinadas circunstancias (v.gr. estado del planeamiento, avance, proximidad a zonas urbanas en expansión...) son consideradas por el mercado, de manera que generan un incremento real y actual del valor del terreno aunque la expectativa se proyecte en el futuro.

En efecto, si analizamos la evolución legislativa de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración de los suelos no urbanizables, tradicionalmente,



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

bajo la vigencia de la Ley de suelo (texto refundido de 1976), las expectativas urbanísticas fueron un elemento más de valoración de los suelos no urbanizables y el Real Decreto Legislativo 1/1992 eliminó su consideración, pero posteriormente la Ley 6/1998, de 13 de abril, las incluyó según la interpretación que uniformemente vino realizando la jurisprudencia.

El Tribunal Supremo dejó bien clara su posición en relación a esta cuestión con ocasión de la interpretación del art. 26 de la Ley 6/1998 cuando indicaba que «la negativa a valorar expectativas urbanísticas (siempre que estén acreditadas como factor que realmente incrementa el valor del suelo) supone negarse a ponderar un elemento realmente concurrente en el valor del bien, esto es, supone la afirmación expresa y consciente de que no se pagará por el bien su valor real, esto es, lo que el interesado habría podido obtener libremente en el mercado, sino un valor puramente ficticio...» (por todas, STS, Sala Tercera, Sección Sexta, de 5 de marzo de 2012 (cas. 2976-2011)). Este criterio se reitera en las posteriores sentencias de la misma Sala Tercera de 13 de marzo de 2013 (cas. 4691-2010), 10 de abril de 2013 (cas. 5575-2010), 30 de abril de 2013 (cas. 3955-2010), 29 de mayo de 2013 (cas. 4541-2010), 1 de julio de 2013 (cas. 5589-2010) y 14 de octubre de 2013 (cas. 1258-2011).

Así, la pacífica aceptación en la jurisprudencia de la inclusión de las expectativas urbanísticas como elemento de valoración tiene como fundamento último la garantía expropiatoria del art. 33.3 CE, entendiéndose que el concepto de indemnización, por definición, viene ligado al del mantenimiento de la «indemnidad» o compensación justa del expropiado.

5. El art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo contempla el método de capitalización de rentas reales o potenciales conforme al destino rural de los terrenos, incrementado como máximo hasta el doble de su valor por factores derivados de cuestiones ajenas al destino del planeamiento, pero relacionados con su posible valoración en el mercado (proximidad a núcleo urbano o a lugares de especial interés medioambiental), y en este punto, suscribo que la decisión mayoritaria declare la inconstitucionalidad de dicho límite legal, como ya he indicado.

Sin embargo, dicho método de capitalización de rentas estimo que no es ajeno en todo caso a los valores de mercado, pues el elemento determinante en la formación de los precios de mercado del suelo rural es la rentabilidad que produzca o pueda producir su explotación de acuerdo con los usos permitidos (v.gr. agrícola, ganadero, forestal, cinegético, extractivo, etc.) y a ello se une el riesgo que al eliminar la Ley 8/2007 las meras expectativas urbanísticas, un mismo bien puede tener un valor diferente según el sector normativo aplicable, pues además del urbanístico inciden los valores fiscales (texto refundido Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, de haciendas locales y texto refundido Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, del catastro inmobiliario).

Resulta así que el método de capitalización de rentas, aplicado al suelo rural y sometido a una actuación de urbanización, no tiene en cuenta la naturaleza del bien, su utilidad; y ello pese a que tal es el elemento determinante de su precio en el mercado. A los efectos del precepto impugnado, el valor real del suelo es el mismo, con independencia de que el planeamiento lo preserve de la urbanización o lo incorpore al desarrollo urbano, con independencia de que las facultades de la propiedad se limiten a su utilización conforme a su destino rural contemplado por el planeamiento o permitan transformarlo y participar en la actuación urbanizadora a cambio de cumplir con los deberes establecidos. Por ello, estimo que los criterios de corrección establecidos en el art. 23 del texto refundido de la Ley de suelo son insuficientes y no guardan relación alguna con el valor real del que el propietario se ve privado, pues debemos tener en cuenta que el suelo se valora como rural no sólo cuando sus instrumentos de desarrollo no han sido aprobados (Plan Parcial, Plan Especial, Estudio de Detalle, etc.), sino incluso con los instrumentos de gestión sí han sido aprobados, pero no han sido ejecutados en plazo por causas imputables a la Administración.





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Es obvio que el método de capitalización de rentas, unido a la proscripción de las expectativas urbanísticas, e incluso a la prohibición de utilizar en todo caso otros métodos de valoración como el de comparación, no puede acercarnos al valor real de este tipo de suelos, y realmente lo que diseñan los arts. 23.1 y 23.2 del texto refundido de la Ley de suelo es un método para determinar el valor legal del suelo rural, pero no su valor real en este tipo de suelos al prescindir absolutamente de las expectativas urbanísticas y de cualquier método alternativo al de capitalización de rentas, lo que implica, sin perjuicio del amplio criterio que el legislador puede desarrollar al determinar un método valorativo, que el propuesto incide, a mi juicio, en una falta de razonabilidad suficiente, generadora de arbitrariedad (art. 9.3 CE).

Esta falta de concordancia entre valor legal —valor real— resulta implícitamente reconocida cuando, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 8/2007 se dictó la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda EHA/564/2008, de 28 de febrero, por la que se modifica la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras, donde se excluía expresamente la aplicación de los criterios de la Ley 8/2007 a la valoración de inmuebles por las entidades financieras, salvo en el caso concreto de las expropiaciones; y encuentra su posterior reconocimiento en el Real Decreto-ley 6/2010, de 9 de abril y Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que contiene el Reglamento de valoraciones del suelo [art. 12.1 b)] y un anexo corrector de los coeficientes de tipos de capitalización.

6. Finalmente, la falta de sintonía entre valor legal y valor real en suelos rurales con expectativas urbanísticas tampoco puede justificarse con el argumento de que se previenen tensiones especulativas, pues el método de valoración del suelo rural a efectos expropiatorios tiene como finalidad la de fijar el valor real del suelo que se expropia, de manera que no puede quedar totalmente al margen de las reglas de mercado. Ello significaría que mientras los particulares que desean adquirir un terreno deben pagar su precio de mercado, la Administración puede adquirirlo por un precio inferior, derivado de la exclusión de sus expectativas urbanísticas; incluso, determinados particulares como los agentes urbanizadores pueden utilizar el sistema expropiatorio para llevar a cabo actuaciones urbanísticas, con la posibilidad de adquirir suelo a un precio muy inferior al que deberían satisfacer si lo adquirieran en el mercado inmobiliario.

Por tanto, los arts. 22.1 y 2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y 23.1 y 23.2 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al fijar un método de valoración del suelo rural con expectativas urbanísticas cerrado, donde se proscriben tanto la valoración de dichas expectativas, como la utilización de métodos de valoración alternativos o subsidiarios como puede ser el de comparación, en abstracto, no es conforme a la garantía de indemnidad del art. 33.3 CE, lo que, a mi juicio, debería haber concluido en el reconocimiento por la sentencia mayoritaria de la inconstitucionalidad del sistema de capitalización como único método de valoración para este tipo de suelos.

En suma, en mi opinión, los artículos referidos vulneran la garantía esencial del derecho de propiedad (art. 33 CE), incurren en arbitrariedad (art. 9.3 CE) al estar desprovistos de una base razonable y son causantes de desigualdad (art. 14 CE), pues no permiten establecer una indemnización proporcionada al valor real al utilizar un método de capitalización ajeno a éste, que se traduce en una desigual configuración de la propiedad al imponer un notorio sacrificio singular a los titulares de idéntico derecho de propiedad, que no es impuesto a quienes se permite continuar la urbanización.

Así expreso mi Voto particular discrepante del mayoritario, que firmo en



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Madrid a once de septiembre de dos mil catorce. Juan José González Rivas,-Firmado y rubricado.

*VOTO PARTICULAR que formula el MAGISTRADO DON PEDRO GONZÁLEZ-TREVIJANO SÁNCHEZ, al que se adhieren los MAGISTRADOS DOÑA ENCARNACIÓN ROCA TRÍAS y DON ANDRÉS OLLERO TASSARA, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6963-2007 y acumulados*

1. Con el mayor respeto a la opinión de la mayoría, debo expresar mi desacuerdo con la Sentencia dictada en los recursos núms. 6963-2007 y acumulados.

En lo que respecta, en concreto, a la constitucionalidad del art. 22 de la Ley 8/2007, de suelo, actual art. 23 del Real Decreto Legislativo 2/2008, que aprueba el texto refundido. Se cuestiona por los cincuenta diputados recurrentes el método de valoración regulado en el art. 22 de la Ley de suelo, aplicable a cualquier tipo de expropiaciones, urbanísticas o no, pues al prescindir del destino que el planeamiento urbanístico otorga a los terrenos, es decir, al prescindir de su clasificación, impide que la compensación debida alcance valores de mercado, que es lo que, en opinión de los recurrentes, garantizaría el art. 33.3 CE. La resolución de la cuestión planteada depende, por tanto, de qué se entienda por «correspondiente indemnización».

2. Considero que el art. 33.3 CE garantiza el principio de indemnidad. La expropiación constituye una síntesis del Estado social y del Estado de Derecho que consagra nuestra Norma fundamental. La Administración puede utilizar el derecho de un individuo, el expropiado, como medio para favorecer a otros, esto es, a la colectividad que encarna la causa de utilidad pública, o a individuos concretos cuando se trata del interés social. El interés público que legitima la intervención es cualquiera que identifique el legislador sin incurrir en arbitrariedad (art. 9.3 CE). De este modo, la expropiación sirve para incrementar el bienestar social o la riqueza global, según el criterio político de lo que es mejor para la comunidad.

Ahora bien, la expropiación no es en el sistema constitucional un instrumento de redistribución de riqueza. Genera riqueza global en el sentido expuesto, pero no trasfiere la cuota individual que corresponde a un individuo a otro. La indemnización sirve, justamente, para evitar que el individuo expropiado sea utilizado. Es decir, sirve para evitar que el Estado lo convierta en un medio para sus fines, que es precisamente lo que prohíbe el mandato de no instrumentalización que resulta del reconocimiento constitucional de la dignidad humana (art. 10.1 CE). La redistribución de la riqueza, característica del Estado social, se realiza fundamentalmente a través del sistema fiscal (arts. 31 y 133 CE) y el gasto público (art. 31 CE), pero no mediante la expropiación forzosa (art. 33.3 CE).

La «correspondiente indemnización», sea cual sea el método de valoración que establezca el legislador, debe tender a mantener el status quo económico que tenía el individuo antes de ser privado de su propiedad, es decir, a compensar los sacrificios patrimoniales derivados de la privación del bien. Por ello, este Tribunal ha afirmado que «la garantía constitucional de la correspondiente indemnización concede el derecho a percibir la contraprestación económica que corresponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13). Y «en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, una vez que la Constitución no utiliza el término de justo precio, dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio para cuya obtención el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

Consecuentemente con lo señalado, el método de valoración en la expropiación forzosa, cuando se trata de obtener un bien y no de sancionar al individuo por el incumplimiento de la función social de la propiedad, debe aspirar a que el expropiado quede, en el plano económico, como estaría en ausencia de la intervención expropiatoria, esto es, como si hubiera seguido disfrutando del bien. Esto es, precisamente, lo que tuvo en cuenta la STC 149/1991, de 4 de julio, FJ 8, para concluir que la transformación de la propiedad de los inmuebles que habían quedado incluidos en el dominio público en concesiones administrativas era respetuosa con el art. 33.3 CE: la propiedad de la que se veían privados era limitada y la compensación comprendía el mantenimiento por un prolongado plazo —sesenta años— el mismo uso, disfrute y explotación que tenían como propietarios.

La sobrecompensación pondría a la colectividad al servicio del expropiado, pero la infracompensación haría lo mismo, aunque a la inversa, y en contra del mandato de no instrumentalización (art. 10.1 CE).

**3.** La Sentencia de la que discrepo parte de una interpretación del art. 33.3 CE que no puedo compartir. La Constitución, dice el pronunciamiento de la mayoría, exige que la valoración guarde un proporcional equilibrio con el valor real del bien. El valor real del bien no es el valor de mercado, pero tampoco el que deriva de la legítima utilidad económica, la que le atribuye el planeamiento («tampoco se deriva de la Constitución que el método de valoración del suelo haya de atender necesariamente al contenido del plan y más concretamente a la clasificación que éste contemple para el terreno»). El valor real del bien es, por tanto, el que en cada caso determine el legislador, siempre que esta determinación no sea arbitraria y cuente con una base razonable.

Pues bien, en nuestro sistema urbanístico, es el planeamiento el que, al atribuir a los suelos un determinado destino (los preserva del desarrollo urbano, o los incorpora a la ciudad) delimita el derecho de propiedad de acuerdo con lo establecido en el art. 33.2 CE; es decir, define el conjunto de derechos y deberes que ésta comprende para cada suelo, sin que tengan que ser necesariamente iguales y sin que esta desigualdad, derivada de la delimitación, genere derecho alguno a la compensación. De ahí el concepto estatutario del derecho de propiedad: «el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» (art. 7.1 del texto refundido de la Ley de suelo). No existe, así, un solo tipo de propiedad, sino varios tipos de propiedades, cada una de ellas con un diferente valor económico determinado por el conjunto de facultades que ésta comprende; esto es, por el uso o explotación que determina el planeamiento.

Coincido con la Sentencia, y con la doctrina constitucional previa, en que el art. 33.3 CE no garantiza que la compensación debida sea en todo caso el valor de mercado. Si bien es verdad que, en condiciones normales, el valor económico de un bien es el que el mercado paga, puede ocurrir que, por circunstancias ajenas a la real utilidad económica del bien expropiado, el precio de mercado esté distorsionado, o que sea difícil conocerlo con exactitud ante la opacidad las transacciones o la imposibilidad de encontrar testigos fiables que permitan determinarlo. Pero ello no significa que el art. 33.3 CE permita al legislador determinar cuál es el valor real del bien con el único límite de la arbitrariedad o la existencia de razones para ello, por muy legítimas que sean, pues la indemnidad opera como última garantía del derecho de propiedad. Así pues, discrecionalidad del legislador a la hora de establecer los métodos de valoración sí, pero con el límite que impone el principio de indemnidad.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

4. Si el art. 33.3 CE exige que la compensación debida tenga en cuenta el valor real del bien y éste viene dado por su legítima utilidad, es decir, por el destino que le atribuye el planeamiento, el análisis de la vulneración planteada respecto al art. 22 de la Ley de suelo debe necesariamente distinguir entre dos tipos de suelos: los que el plan preserve de su transformación urbanística, y aquellos otros que, estando en la misma situación fáctica que los anteriores, esto es, en la situación básica de suelo rural, están llamados por el planeamiento a incorporarse al desarrollo urbano. En la medida en que el método de capitalización de rentas tiene en cuenta el destino que atribuye el planeamiento a los suelos preservados de la urbanización, pero lo desconoce en el caso de los suelos urbanizables, la conclusión a que se llegue sobre la vulneración del art. 33.3 CE no tiene que ser necesariamente la misma en ambos casos.

Pero no lo hace así la Sentencia, que se limita a analizar la constitucionalidad del art. 22 de la Ley de suelo en lo que respecta a la valoración de los suelos preservados de su transformación urbanística.

Como la compensación debida por la expropiación de los suelos a los que el planeamiento atribuye edificabilidad viene dada por la que establece el art. 22 y la que deriva de los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo por la privación de la facultad de participación en la actuación urbanizadora que comprende este tipo de suelo, y que supone, en términos literales de la Sentencia, un «complemento indemnizatorio importante», y como los recurrentes no han impugnado estos últimos preceptos, la Sentencia no se pronuncia sobre la vulneración denunciada.

En mi opinión, la lectura de las alegaciones de los cincuenta diputados arroja la conclusión contraria. Estos se duelen de que, si el plan determina el destino de los suelos urbanizables mediante su clasificación, y la aplicación del método de capitalización de rentas no permite tener en cuenta el destino que el plan asigna al suelo, la aplicación del método de valoración contemplado en el art. 22 de la Ley de suelo no permite llegar a valores de mercado, por mucho que se le sume la indemnización contemplada en estos preceptos. Creo, por ello, que la solución de la vulneración denunciada debe pasar, necesariamente, por determinar si el método de capitalización de rentas, sólo o junto con el complemento indemnizatorio previsto por la ley, cumple o no con la garantía del art. 33.3 CE para los suelos urbanizables. Esta es la vulneración que denuncian los recurrentes, con argumentos jurídicos, acertados o no, y a lo que debía haber dado respuesta la Sentencia.

Y es que, a mi entender, no cabe confundir la carga de alegación sobre la vulneración denunciada con la carga de acierto en la argumentación jurídica desarrollada, error en que, a mi juicio, incurre la Sentencia que hace constar que, con motivo de la aplicación del método de valoración contemplado en la Ley, y a través de la cuestión de inconstitucionalidad, la misma vulneración ahora denunciada y no resuelta por la Sentencia podrá ser nuevamente traída a la consideración de este Tribunal, eso sí, con diferentes argumentos jurídicos o diferentes alegaciones. Si el Tribunal conoce el derecho y puede interpretar sistemáticamente la legalidad ordinaria, como por otra parte lo atestigua la Sentencia de la que discrepo, ¿cómo puede estar su pronunciamiento determinado por el acierto de la argumentación jurídica desplegada por los recurrentes? A mayor abundamiento, entiendo que la impugnación de los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo ni siquiera era necesaria, pues declarada la inconstitucionalidad del art. 22 para la valoración de los suelos urbanizables, los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo habrían devenido inaplicables.

5. Teniendo en cuenta que el método de capitalización de rentas que contempla el art. 22 de la Ley de suelo se aplica a todas las expropiaciones y no sólo a las que se pudieran producir por incumplimiento de la función social de la propiedad, creo que el art. 22 de la Ley de suelo no garantiza para los suelos a los que el planeamiento atribuye edificabilidad, ni sólo,





[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

ni junto con el resto de conceptos indemnizatorios en ella contemplados, el principio de indemnidad. En consecuencia, vulnera el art. 33.3 CE y así debía haberlo declarado la Sentencia.

En el suelo urbanizable, la propiedad incorpora el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equidistribución de beneficios y cargas [art. 8.3 b) del texto refundido de la Ley de suelo]. Si se hubiera permitido al propietario continuar con la explotación económica del bien del que se ve privado, habría transformado el suelo y obtenido, a cambio, los beneficios derivados de la acción urbanizadora. Por ello, el principio de indemnidad exige que el método de valoración, sea cual sea, permita obtener una indemnización que guarde un proporcional equilibrio con los beneficios netos que el propietario habría obtenido como consecuencia de la actuación urbanizadora, lo que no implica, en modo alguno, que se le garantice en todo caso el valor de mercado del suelo clasificado, esto es, lo que el mercado está dispuesto a pagar por este tipo de suelos o lo que él mismo haya podido pagar para adquirirlo.

De no ser así, el propietario no sólo se vería sacrificado por la privación del bien contra su voluntad, sino que, además, resultaría penalizado económicamente al recaer en él y no en la colectividad o en los terceros beneficiarios de la expropiación, el coste que conlleva la privación del derecho.

El método de capitalización de rentas del art. 22 de la Ley de suelo, valora el terreno a partir de las rentas reales o potenciales que produce o puede producir el disfrute o utilización del suelo conforme a su destino rural, cuando el destino de los suelos urbanizables es, precisamente, su transformación. Si la compensación del propietario debe tender a garantizar la situación económica que este tendría de no haber sido privado de los bienes, y el método de capitalización de rentas iguala al propietario del suelo urbanizable con el que carece de edificabilidad, es obvio que el propietario del suelo urbanizable no queda en la misma o similar situación patrimonial en la que estaría de no haber sido privado de su derecho; esto es, la que tienen el resto de los propietarios de suelo urbanizable que mantienen su propiedad. Claro que, éste no es un problema de igualdad, sino de lo que garantiza el art. 33.3 CE.

No es necesario entrar en este momento en la corrección al alza de la valoración así obtenida por factores de accesibilidad a núcleos de población o centros de actividad económica o su ubicación en entornos de singular valor ambiental y paisajístico, pues una interpretación sistemática de la ley lleva a la conclusión de que esta corrección no es aplicable a los suelos urbanizables, una vez que el legislador ha decidido separar la valoración del suelo, que es la que contempla el art. 22 de la Ley, de la valoración de la facultad de participar en la actuación de urbanización. Así lo confirma, por otra parte, el apartado segundo del art. 22 de la Ley, al reiterar la prohibición de que la valoración obtenida por capitalización de rentas tenga en cuenta las expectativas derivadas de la atribución de edificabilidades o usos por el planeamiento, y la disposición adicional séptima, citada en la Sentencia de la que discrepo, que sólo admite la corrección del interés a tener en cuenta para la capitalización cuando la valoración obtenida se aleje de precios de mercado del suelo sin expectativas urbanísticas.

6. A pesar de lo hasta ahora argumentado, la conclusión que se acaba de exponer no debe llevar necesariamente a la declaración de inconstitucionalidad del art. 22 de la Ley de suelo. Como bien señala la Sentencia de la que discrepo, el justiprecio o compensación que el propietario del suelo urbanizable recibe no es sólo la que se obtiene como consecuencia de la aplicación del método de capitalización de rentas, pues a ella hay que añadir la que contemplan los arts. 24 y 25 de la Ley de suelo, los actuales artículos 25 y 26 del texto refundido de la Ley de suelo. En mi opinión, no tienen razón los recurrentes cuando alegan que la aplicación del método de capitalización de rentas vulnera el art. 33.3 CE, con independencia de cuál sea la cuantía del resto de indemnizaciones contempladas por la ley. El legislador tiene



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

libertad para escoger el método de valoración que desee, valorando el bien de acuerdo con las facultades que en conjunto este comprende, o descomponiendo la valoración en la de las distintas facultades cuya suma determina la compensación, siempre, claro está, que el justiprecio garantice la indemnidad.

De ahí que la respuesta a la vulneración del art. 22 de la Ley de suelo que denuncian los recurrentes dependa, sencillamente, de si el justiprecio que finalmente obtiene el expropiado respeta esta garantía constitucional, sin que sea suficiente afirmar, como hace la Sentencia sin mayores argumentos, que el complemento indemnizatorio es «importante». Lo relevante a efectos de despejar la duda de constitucionalidad alegada no es la importancia de la compensación establecida, sino si, junto con la valoración obtenida por la aplicación del método del art. 22, la compensación del propietario garantiza el principio de indemnidad.

Como bien destaca la Sentencia, reproduciendo la exposición de motivos de la Ley, la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora no pretende la indemnidad, esto es, mantener al propietario en la misma situación económica en que estaría de no haber sido privado de su propiedad, sino indemnizarle sólo por los gastos e inversiones realizadas junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido. Y este propósito se ve confirmado por la compensación que la Ley contempla por la privación del derecho a participar en la actuación urbanizadora, tanto en los casos en que la urbanización ya se ha iniciado, como en los que la transformación física del suelo está aún por comenzar.

Ni la aplicación, a la diferencia de valor que tienen los suelos valorados por capitalización de rentas y la que tendrían de estar terminada la urbanización, del porcentaje de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por el planeamiento que determina cada Comunidad Autónoma, en ejercicio de su discrecionalidad política y dentro del margen establecido en la Ley de suelo, ni la aplicación de un determinado coeficiente, de cero a uno, en función del grado de ejecución material de la urbanización, a la diferencia de valor del suelo una vez transformado, pretenden garantizar el principio de indemnidad. Antes al contrario tratan de evitar que el propietario quede en la misma o parecida situación económica de que disfrutaría de no haber sido expropiado, so pretexto de que con ello se consigue un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran los propietarios del suelo urbanizable que son expropiados antes de que los suelos hayan adquirido la condición de urbanizados.

Pues bien, aunque la Sentencia no entra a resolver la duda de constitucionalidad, porque entiende que no ha sido debidamente argumentada por los recurrentes, la prejuza cuando afirma que es legítimo que el legislador establezca que el ius aedificandi sólo se integra en el derecho de propiedad cuando se han cumplido las cargas que conlleva la actuación transformadora y que «es indudable que esta configuración legítima del derecho de propiedad urbanística tiene lógicamente una incidencia y traducción en el régimen de valoración del suelo». Considero, por el contrario, que la constitucionalidad de la compensación debida a los propietarios del suelo urbanizable, cuando no se ha incumplido la función social de la propiedad, no depende de lo que en cada caso decida el legislador sobre lo que debe considerarse el valor real del bien —no otra cosa es la teoría de la patrimonialización, cuya legitimidad admite la Sentencia de la que discrepo—, sino de si la incidencia que ésta tiene sobre la compensación económica es compatible con la garantía de indemnidad del expropiado.

7. Es diferente —como a continuación se razonará— la conclusión a la que debe llegarse en relación al método de valoración del art. 22 de la Ley de suelo cuando se aplica valoración del suelo en situación básica rural no sometido a una actuación urbanística, es decir, al suelo que todas las legislaciones autonómicas, sin excepción, clasifican como suelo no urbanizable o rústico, pues el método de valoración tiende a garantizar la indemnidad. Tal y como señala la exposición de motivos de la Ley, en el suelo no urbanizable se abandona el



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

método de comparación, porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas, pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra, esto es, en el precio de mercado. De esta forma, el art. 22 de la Ley de suelo no pretende apartarse del valor de mercado, pues como también señala la exposición de motivos, tiende a obtener un valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación, sin valorar las expectativas urbanísticas.

Si, como afirma el legislador, es difícil cuando no imposible discriminar entre precios del mercado del suelo en función de que se trate de factores que tienen que ver con la utilidad real que el planeamiento otorga al suelo o con las expectativas urbanísticas; si el art. 33.3 CE no garantiza necesariamente valores de mercado sino la situación económica que tendría el titular si hubiera podido continuar con la explotación del bien en los mismos términos en que lo hacía o podría haberlo hecho, y si, finalmente, el método de capitalización de rentas tiene en cuenta para determinar la compensación debida la utilidad real del bien de acuerdo con el planeamiento, debemos concluir que el método de capitalización de rentas, correctamente configurado y aplicado —lo cual es una cuestión que escapa de nuestra consideración—, dejaría al propietario aproximadamente en la misma situación en que estaría de no haber sido privado del bien; esto es, si hubiera podido continuar con la explotación económica conforme a los usos posibles en este tipo de suelo. Ciertamente, no le garantiza el valor que podría haber obtenido el mercado de haber vendido el bien, pero sí el valor económico de su legítima explotación. Cumplida esta garantía del art. 33.3 CE, poco interés tiene ya a efectos constitucionales que se establezca un plus indemnizatorio consistente en la corrección al alza, como máximo en el doble, del valor obtenido por capitalización de rentas en función de elementos que pueden incidir en el valor de mercado de los suelos que carecen de expectativas urbanísticas.

Es por ello, que, en mi opinión, la Sentencia de la que discrepo incurre en una contradicción. Así, por un lado, afirma que «el método de capitalización de rentas incorpora criterios acordes con la idea del valor real del bien y que, en principio y en abstracto, puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización correspondiente», lo que es coherente con el razonamiento expuesto a lo largo de la misma: el art. 33.3 CE no garantiza valores de mercado, ya que el valor real del bien es el que determina el legislador siempre que tenga una razón fundada y no sea arbitraria. Pero si esto es así, ¿cómo es posible que el establecimiento de un tope máximo para el complemento indemnizatorio con el que se pretende aproximar el valor obtenido a los precios de mercado no garantice en todo caso el valor real del bien, si el valor real no incluye el valor de mercado? Lo cierto es que esta conclusión solo se entendería, si se parte de la base de que lo que el art. 33.3 CE garantiza es el valor de mercado de los suelos no urbanizables que carecen expectativas urbanísticas, pues sólo en ese caso el establecimiento de un tope puede implicar que la valoración no responda al valor real del bien.

Y para que conste mi discrepancia, habiendo asumido las sugerencias de los Magistrados que a él se adhieren, suscribo el presente Voto particular en Madrid, a once de septiembre de dos mil catorce. Pedro González-Trevijano Sánchez. Encarnación Roca Trías. Andrés Ollero Tassara. Firmado y rubricado.