

En Logroño, a 8 de septiembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

109/08

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excma. Sra. Consejera del Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja en relación con la eventual interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La publicación en el B.O.E núm. 154, de 26 de junio de 2008, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, ha suscitado en el Gobierno de La Rioja dudas sobre la constitucionalidad de algunos de sus preceptos, tal y como se expone en el escrito remitido a este Consejo a que se alude en el Antecedente Primero de la consulta.

Antecedentes de la consulta

Primero

En escrito de 9 de julio de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 30 de julio de 2008, la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, tras exponer la interposición por éste en su día —tomando en

consideración el Dictamen 64/07 de este Consejo, así como la opinión de la Defensora del Pueblo Riojano en informe de 24 de julio de 2007— de recurso de inconstitucionalidad en relación con determinados preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo (recurso admitido a trámite por el Tribunal Constitucional), se plantea la duda de si dicho recurso podría haber perdido su objeto por la derogación de la Ley 8/2007 por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, y solicita el dictamen de este Consejo Consultivo sobre las siguientes cuestiones:

- a) Si a juicio del Consejo Consultivo resulta oportuno interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.
- b) En su caso, qué preceptos del nuevo texto refundido serían susceptibles de ser impugnados por la Comunidad Autónoma de La Rioja ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de inconstitucionalidad.
- c) Qué razones avalarían a juicio del Consejo Consultivo dicho recurso y podrían ser esgrimidas por la Comunidad Autónoma de La Rioja ante el Tribunal Constitucional.

Segundo

Mediante escrito de fecha 31 de julio de 2008, registrado de salida el 4 de agosto de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente dictamen

La competencia de este Consejo Consultivo para emitir el presente dictamen resulta claramente de lo dispuesto en el artículo 11.b) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora de dicho órgano, el cual señala que, con carácter preceptivo, deberá recabarse

su dictamen en relación con los *"recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta"*. La misma disposición se contiene en el artículo 12.2.D) de nuestro Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En el presente caso, la consulta reviste carácter previo a la adopción del Acuerdo que el Gobierno de La Rioja debe adoptar para la interposición del recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por lo que es oportuno recordar que el tenor del Acuerdo que, en su caso, se adopte limita la extensión posible del recurso que finalmente se formule (véase, en este sentido, la STC 61/1997, F. 4).

Segundo

Legitimación de la Comunidad Autónoma de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Con arreglo al artículo 32.2 LOTC, *"para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, están también legitimados -para interponer recurso de inconstitucionalidad- los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto"*.

Así pues, el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja está legitimado para formular recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en cuanto éste pueda *"afectar a su propio ámbito de autonomía"*. Pero esta limitación no puede ser interpretada restrictivamente. Como, corrigiendo la primera lectura del artículo 32.2 LOTC que efectuara la STC 25/1981, de 14 de julio, dijera la STC 84/1982, de 23 de diciembre (F. 1), dicha legitimación:

"(...) no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional".

En sentido análogo se han pronunciado luego, entre otras, las SSTC 63/1986, 99/1986 o 26/1987, señalando más ampliamente la STC 199/1987, de 16 de diciembre (cuya doctrina siguen, entre otras, las 56/1990, 62/1990 o 28/1991), que:

*"(...) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la **reivindicación de una competencia** violada, sino de la **depuración del ordenamiento jurídico**, y en este sentido, dicha legitimación se extiende a todos aquellos supuestos en que exista un **punto de conexión material** entre la Ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente tanto por el propio interés en la constitucionalidad que prima a la hora de habilitar la acción frente a las leyes estatales, como por hecho de que el artículo 32.2 LOTC contiene una precisión sobre el alcance de la legitimación para los recursos de inconstitucionalidad frente a leyes estatales que establece el artículo 162.1 CE. Por ello, la exigencia específica de posible afectación 'a su propio ámbito de autonomía' **no puede ser interpretado de forma restrictiva**, sino a favor del reconocimiento de la legitimación.*

En definitiva, la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado está legitimada para actuar, no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del orden jurídico que regula, en la medida en que el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan pueda verse afectado -como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de esta Tribunal- por la norma recurrida".

De acuerdo con estos criterios, se analiza la constitucionalidad del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el presente dictamen, en el que, partiendo de la inequívoca competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debe analizarse si la regulación contenida en dicho Texto refundido estatal encuentra verdaderamente amparo en títulos competenciales específicos del Estado y si, esto supuesto, respeta la Constitución desde un punto de vista sustantivo.

Tercero

La posible pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la Ley 8/2007, del suelo.

El escrito remitido por el Gobierno de La Rioja plantea, en primer lugar, el problema de si podría considerarse la pérdida sobrevenida de objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto en su momento contra la Ley 8/2007, de Suelo, en razón de la derogación de la misma por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que incorpora y refunde los de aquélla en un nuevo texto legal. De ser la respuesta positiva, resulta evidente que las razones que llevaron al interponer en su momento el recurso contra la primera –la defensa de las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda- obligarían a formular ahora un nuevo recurso contra el Texto Refundido.

Como el propio escrito del Gobierno de La Rioja recuerda, el problema ya se planteó, puede decirse que en los mismos términos, en relación con los recursos de inconstitucionalidad formulados en su momento contra la Ley 8/1990 y la ulterior derogación de ésta por el Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; cuestión sobre la que la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 se pronunció en los siguientes términos:

“Resuelta la primera cuestión previa, hemos de volver al dato de la derogación en su totalidad de la Ley 8/1990 por obra del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Como hemos declarado en otras ocasiones, aunque es cierto que en el recurso de inconstitucionalidad "la derogación, por lo común, extinguirá el objeto" del proceso (cfr. SSTC 111/1983, fundamento jurídico 2; 385/1993, fundamento jurídico 2), no lo es menos que cuando "pierda su vigencia el precepto legal controvertido, tal circunstancia sobrevenida habrá de ser tomada en cuenta por este Tribunal para apreciar si la misma conlleva... la exclusión de toda aplicabilidad de la Ley. Si así fuera no habrá sino que reconocer que desapareció, al acabar su vigencia, el objeto de este proceso constitucional que, por sus notas de abstracción y objetividad, no puede hallar su exclusivo sentido en la eventual remoción de las situaciones jurídicas creadas en aplicación de la Ley, acaso inconstitucional..." (cfr., entre otras, SSTC 160/1987; 385/1993, fundamento jurídico 2). Tal ha sido, por lo que aquí interesa, la doctrina que ha venido sosteniendo este Tribunal en relación con los recursos de inconstitucionalidad en los que se ventilaban cuestiones no competenciales. La regla general en el ámbito de los recursos de inconstitucionalidad es, por consiguiente, la extinción del proceso. En ese sentido, ha de tenerse por desaparecido el objeto del proceso en punto a las escasas pretensiones materiales o sustantivas que algunos recursos dedujeron frente a la Ley 8/1990.

“No obstante, es cierto que, como excepción a este principio, hemos admitido la pervivencia del objeto del recurso de inconstitucionalidad cuando la controversia relativa a un precepto derogado tiene un contenido competencial, ya que la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada automáticamente por la modificación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio (STC 43/1996, fundamento jurídico 3, y la jurisprudencia que allí se cita en materia de conflictos competenciales). De esta forma, pues, este Tribunal ha resuelto que la doctrina recaída en relación con la derogación de las normas objeto de un conflicto de competencias (entre otras, las SSTC 182 y 248/1988; 194/1994) es también de aplicación a los recursos de inconstitucionalidad de carácter conflictual, en razón de análogos argumentos, y por cuya virtud, aunque la derogación de la norma objeto de un conflicto de competencias puede provocar sobrevenidamente la pérdida del objeto del conflicto mismo y, en consecuencia, resultar improcedente que éste sea resuelto mediante Sentencia (STC 248/1988, fundamento jurídico 2), ello excluye todo automatismo en la respuesta y habrá de estarse, en definitiva, a las circunstancias que en él concurren (aquí, entre otras, el fenómeno de la delegación normativa) y, ante todo, a la pervivencia de la controversia competencial, para que se pueda concluir si requiere una decisión sobre el fondo (SSTC 248/1988; 182/1988, fundamento jurídico 1; ATC 155/1991, fundamento jurídico 2; etc.), puesto que, en suma, "la solución ha de venir dada en función de la incidencia real de la derogación, no de criterios abstractos" (STC 385/1993, fundamento jurídico 2), lo que puede deparar, según los casos, que se entienda extinguido el objeto (cfr. STC 96/1996, fundamentos jurídicos 15 y 28; ATC 288/1996).

Ha de notarse, en primer lugar, que los cuatro recursos de inconstitucionalidad que se dirigen contra la derogada Ley 8/1990 -y que no se han reiterado frente al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana- formularon numerosas controversias competenciales y es obligado, por consiguiente, determinar si tales recursos, en lo que tienen de conflictual, han de correr la misma suerte, esto es, si debe considerarse en principio extinguido el proceso como consecuencia de la derogación de la norma por serle de aplicación la misma doctrina o si, por el contrario, su carácter conflictual les hace acreedores a un tratamiento diverso.

Conviene notar que, en el presente caso, nos encontramos ante una norma (la Ley 8/1990) que se halla derogada precisamente en la misma medida en que es sustituida por el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que, como tal Texto Refundido, carece técnicamente de capacidad innovadora, con lo que la controversia competencial puede trasladarse, prácticamente en sus propios términos, a sus disposiciones, como así ha ocurrido efectivamente. Por consiguiente, la necesidad de delimitación de los ámbitos competenciales en relación con la Ley 8/1990 no puede estimarse subsistente, habida cuenta de que será satisfecha al analizar, desde la perspectiva constitucional, la norma que la ha sustituido y que, a la vez, al enjuiciar las impugnaciones relativas al Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se resolverán las cuestiones en torno a la Ley delegada. En consecuencia, debe concluirse que ha desaparecido el objeto de los recursos de inconstitucionalidad deducidos contra la Ley 8/1990».

Como se ve, aun reiterando su doctrina de que la inconstitucionalidad por falta de competencia puede dilucidarse aun en caso de derogación de la norma de la que aquélla se predique, la razón que en este caso movió al Tribunal Constitucional a estimar que había desaparecido el objeto de los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley derogada, pero incorporada a la vez a un Texto refundido luego igualmente recurrido de inconstitucionalidad, fue la efectiva posibilidad de pronunciarse en este último sobre las mismas cuestiones competenciales controvertidas.

Por ello, lo razonable es pensar que, en caso de no formular recurso contra el Texto Refundido, el intérprete supremo de la Constitución, aplicando su propia doctrina, habría de estimar la subsistencia del recurso interpuesto por el Gobierno de La Rioja contra la Ley 8/2007, de Suelo, aunque este Consejo Consultivo, por evidentes razones de prudencia, y también de coherencia y firmeza en la defensa de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, no puede sino aconsejar que se interponga un nuevo recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, que incorpora y refunde, a la vez que formalmente deroga, la indicada Ley 8/2007, ya recurrida.

Cuarto

Las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja y las del Estado en las materias que son objeto de regulación en el el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

Llegados a este punto de nuestro dictamen, no podemos sino reiterar la doctrina general que, sobre las competencias de la Comunidad Autónoma y del Estado en las materias que regula el Texto refundido de la Ley de Suelo, se contenía en nuestro Dictamen 64/2007, sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley 8/2007, de Suelo, ya que el primero reproduce el contenido de esta última, a la vez que lo reordena y refunde con otras disposiciones procedentes del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, también derogado por el Real Decreto Legislativo 2/2008.

El artículo 8.1.16 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre el alcance de esta competencia -que ha sido asumida por todas y cada una de las Comunidades Autónomas-, precisamente analizando la conformidad con el bloque la constitucionalidad de la legislación estatal en materia de suelo, en dos importantes sentencias: la STC 61/1997, de 20 de marzo, y la STC 164/2001, de 11 de julio. En la primera, resolvió los recursos de inconstitucionalidad planteados por distintas Comunidades Autónomas, tanto contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, como contra el Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, estimando buena parte de los recursos y declarando la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de numerosos preceptos de la citada legislación estatal. En la segunda, resolvió los recursos interpuestos contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones -a la que vino a sustituir la Ley 8/2007, que la deroga-, declarando la interpretación conforme de varios de sus preceptos y la inconstitucionalidad de dos de ellos.

En dichas Sentencias, el Tribunal Constitucional señaló, en definitiva, que la competencia exclusiva en materia urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, aunque ello no obsta para que el Estado pueda incidir en dicha materia, aunque no de forma general (ni siquiera con la pretensión de que su normativa se aplique como supletoria), sino puntualmente, al amparo de los títulos competenciales expresos que le otorga el artículo 149.1 de la Constitución. Así lo expresa la STC 164/2001, en su FJ 4:

*"Al igual que hicimos en la STC 61/1997, F. 5, debemos recordar que **las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo**. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, F. 5, dijimos que "la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (F. 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio [F. 1.b)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". En el mismo sentido añadimos, en el F. 6 b) de la misma STC 61/1997, 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"**. Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación "a priori" de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica."*

El legislador estatal pareció consciente de este marco general, como, aludiendo a las SSTC 61/1997 y 164/2001, puso de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, según la cual:

"...del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible".

Al decir de la indicada Exposición de Motivos, ello exige una renovación de la legislación estatal en la materia:

"Para ello -se señala-, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado".

Pero, más allá de declaraciones retóricas, el precepto en el que se condensaba la justificación competencial esgrimida por el Estado para dictar la Ley 8/2007 era su Disposición Final Primera, que el nuevo Texto Refundido incorpora con igual denominación con el enunciado “Título competencial y ámbito de aplicación”, y que en él tiene el siguiente tenor:

"1. 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, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución , los artículos 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10, apartados 1 y 2; 11, apartados 1, 2, 3, 4, 6 y 7; 12; 13; apartados 1, 2, 3, letra a) párrafo primero y letra b) y apartado 4; 14; 15; 16; 29, apartados 2, párrafo segundo y 3; 33; 36, apartado 3; 42; las disposiciones adicionales primera; sexta, apartados 1 y 2, y undécima, y las disposiciones transitorias primera; segunda; cuarta y quinta.

2. Los artículos 38 y 39, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema deresponsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 10, apartado 3; 11, apartado 5; 13, apartado 3, letra a), párrafo segundo; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 28; 29, apartados 1, 2 párrafo primero y 4; 30; 31; 32; 34; 35; 36, apartados 1 y 2; 37; 39, apartados 3 y 4; 40; 41; 43; 44; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53 y 54 y las disposiciones adicionales segunda; quinta; sexta, apartado 3; séptima y décima y la disposición transitoria tercera.

4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del apartado primero del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 39, podrán ser ejercidas directamente en el Plan General.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del 15 por 100, que el Plan General podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el 20 por 100 en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen”.

Como se ve, el Texto refundido, como ya hiciera la Ley 8/2007, invoca expresamente los siguientes títulos competenciales exclusivos del Estado:

A) "La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales" (art. 149.1.1.^a CE).

En este punto, si las Sentencias del Tribunal Constitucional citadas, y -condicionada por ellas- la propia Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, restringían el análisis o la invocación de este título competencial exclusivo del Estado en relación con el derecho de propiedad (art. 33 CE), la Ley 8/2007 lo invoca también en relación a otros derechos y deberes constitucionales, tal y como se indica en el siguiente párrafo de su exposición de motivos:

"En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos".

Sin embargo, esta doctrina de la Exposición de Motivos es errónea, al menos parcialmente. El Tribunal Constitucional ha precisado con claridad que el artículo 149.1.1.^a de la Constitución sólo atribuye al Estado la competencia para regular las "condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales **en sentido estricto** (SSTC 61/1997, FJ 7.b), 164/2001, FJ 39. 239/2002, FJ 10, y 228/2003, FJ 10). Por tanto, es disconforme con la Constitución la invocación del artículo 149.1.1.^a como título competencial para regular condiciones básicas del ejercicio de los "derechos" a disfrutar de un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) o de una vivienda digna (art. 47 CE), pues éstos no son derechos constitucionales en sentido estricto —de hecho, no son siquiera propiamente derechos subjetivos, salvo que como

tales los configure la ley, estatal o autonómica (según quien sea el competente para dictarla): cfr. art. 53.3 CE—, sino *principios rectores de la política social y económica*, que vinculan a todos los poderes públicos, por lo que su aplicación ha de realizarse dentro del marco constitucional y estatutario de delimitación competencial. Como señala la STC 251/2006, de 25 de julio (FJ 11):

"(...) en cuanto a la infracción del art. 149.1.1. CE [...] hay que comenzar recordando la doctrina de este Tribunal acerca de este motivo de inconstitucionalidad cuando el mismo guarda relación directa, como es el caso que nos ocupa, con el orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En este sentido, hemos afirmado que "por lo que se refiere al art. 149.1.1 CE, éste 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 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. En otros términos, como declaramos en nuestra STC 146/1986, de 25 de noviembre, la persecución del interés general -en este caso, el relativo a la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles- se ha de materializar "a través de", no "a pesar de", los sistemas de reparto de competencias articulados en la CE (fundamento jurídico 3), de manera que la promoción de la igualdad sustancial y la acción estatal destinada al efecto debe desplegarse teniendo en cuenta las peculiaridades de un sistema de autonomías territoriales (fundamento jurídico 4)" (STC 152/1988, de 20 de julio, F. 2).

En el mismo sentido nos manifestamos en otro supuesto en el que, como en éste, se aducía la infracción del art. 149.1.1 y 18 CE, poniendo entonces de relieve que "no es sólo que la cita del art. 139.1 y 149.1.1 resulte ya ociosa, una vez que se ha invocado en primer lugar, de modo principal, el art. 149.1.18, pues este último precepto es, sin duda alguna, la regla más precisa que asegura, en este ámbito, la uniformidad normativa que la Constitución ha querido preservar en todo el territorio del Estado" (STC 319/1993, de 27 de octubre, F. 5). Sin perjuicio de que para otros supuestos este Tribunal haya reconocido que el art. 149.1.1 CE "constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garantice la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico" (STC 61/1997, de 20 de marzo, F. 7).

En definitiva, el art. 149.1.1 CE "ni representa una suerte de prohibición para el legislador autonómico de un trato divergente respecto de la legislación estatal, ni, en conexión con los arts. 14 y 138.2 CE, implica más que una exigencia de una igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales" (STC 317/2002, de 14 de febrero, F. 15)."

Como se ve, tratándose de principios rectores de la política social y económica, el Tribunal Constitucional recuerda que las "condiciones básicas de igualdad" han de obtenerse, por parte del Estado, utilizando sus títulos competenciales específicos, no recurriendo al del artículo 149.1.1.^a, que debe ser objeto de una interpretación estricta para no convertirse -como ya está empezando a ocurrir (acaso la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, en la que el Estado invoca exclusivamente ese título, sea el ejemplo más palmario)- en una vía por la que se terminen conformando las competencias autonómicas

exclusivas en competencias compartidas o de mero desarrollo de la legislación estatal. Este grave peligro es el que quería precisamente atajar la STC 61/1997 cuando señalaba (FJ 7b; cuya doctrina es reiterada por la STC 239/2002, de 11 de diciembre, FJ 10) que:

"(...) en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la "materia" sobre la que recae o proyecta [el art. 149.1.1.ª CE] son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1ª CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 CE), quedaría desbordado el ámbito y el sentido del artículo 149.1.1 CE, que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento".

De hecho, la propia STC 61/1997 (FJ 7.a) empezó por precisar, en relación con el artículo 149.1.1.ª CE, que:

"(...) "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas". El art. 149.1.1º CE, en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro 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 en el caso de la propiedad del suelo-, no lo es menos, sin embargo, que la competencia "ex" art. 149.1.1º CE no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde 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; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que, respetando tales condiciones básicas, establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias".

Así pues, en resumen, las "condiciones básicas" del artículo 149.1.1.ª CE se refieren a los derechos y deberes constitucionales *en sentido estricto*, no se mueven en la lógica bases-desarrollo y permiten al Estado dictar una regulación completa, pero únicamente encaminada a garantizar la igualdad entre todos los españoles en sus "posiciones jurídicas fundamentales", en relación con el ejercicio de tales derechos y deberes. Y, en el ámbito del urbanismo, todo ello se concreta sustancialmente en la siguiente doctrina, extraída de la STC 164/2001 (FJ 5):

"Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución [STC 61/1997, F. 7.b)]. Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios

del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la "igualdad básica" en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, F. 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, F. 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas "condiciones básicas" el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997, también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (F. 10)."

B) El segundo título competencial que expresamente invoca el Texto refundido, como ya hiciera la Ley 8/2007, es el que atribuye en exclusiva al Estado el artículo 149.1.13^a CE: **"Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica"**.

Pues bien, según el propio Tribunal Constitucional, este artículo 149.1.13^a de la Constitución ha de interpretarse *en sentido restrictivo* en relación con el urbanismo. En tal sentido, la STC 164/2001 (FJ 9) dice que:

"Ciertamente resulta discutible la invocación, como títulos competenciales, de los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE, alegados por el Abogado del Estado en los términos expuestos en el Antecedente 10. Este Tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre las últimas, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, F. 5; 128/1999, de 1 de julio, F. 7 a); 235/1999, de 16 de diciembre, F. 3); y que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, F. 5). Sobre las anteriores premisas ya afirmamos en la STC 61/1997 (FF. 24.d y 36) una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE en materia de urbanismo y ordenación del territorio. No cuestionamos que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante, pero sí que la simple previsión de dirección pública en el proceso urbanizador tenga consecuencias económicas directas. Además, la transformación urbanística del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia "urbanismo". Sobre estas premisas debemos concluir que la previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal "ex" art. 149.1.13 CE."

C) La anterior conclusión ha de extenderse también (el propio Tribunal Constitucional lo hace en la Sentencia que acabamos de citar) al artículo 149.1.18.^a CE en cuanto, más allá de cuestiones concretas en él aludidas (en concreto, la **legislación de expropiación forzosa** y la **legislación básica sobre el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas**, ambas invocadas en el apartado 3 de la Disposición Final Primera del Texto refundido, como ya lo fueron en la de la Ley 8/2007), se pretende imprecisamente fundar en él la competencia para dictar los preceptos que se citan en el apartado 1 de la Disposición Final Primera. Dicho precepto constitucional se refiere al

régimen mismo de las Administraciones públicas y no ampara la regulación por parte del Estado de las potestades públicas que las mismas ejercen en materia urbanística, que es justamente lo que primariamente comprende la exclusiva competencia autonómica. Como dice la STC 61/1997, en su Fundamento Jurídico 6.a):

"(...) sin perjuicio de ulteriores concreciones, 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 (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y 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".

Por tanto, al ejercer su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo y regular el ejercicio de las potestades administrativas consiguientes, las Comunidades Autónomas están obligadas a respetar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, que incluyen prescripciones sobre el ejercicio de las potestades administrativas en general y aun de las relaciones entre las Administraciones y los particulares que se produzcan en el marco del ejercicio de tales potestades (cfr., así, STC 164/2001, FJ 11), pero no pueden por lo demás verse condicionadas por una normativa estatal que pretenda disciplinar las potestades mismas de la Administración en ese sector material, pues tal pretensión menoscabaría en su propia esencia el carácter exclusivo de la competencia autonómica y no puede, por ello, considerarse amparada por el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.

D) El apartado 1 de la Disposición Final Primera del Texto refundido, reproduciendo el mismo precepto de la Ley 8/1987, invoca, finalmente, el artículo 149.1.23.^a CE (*legislación básica sobre protección del medio ambiente*) como amparador de las competencias que ejercita el Estado a través de los preceptos que aquélla menciona.

En este punto, es preciso recordar que el artículo 149.1.23.^a de la Constitución sólo permite regular el suelo no urbanizable *de especial protección medioambiental*, sin que pueda amparar la regulación de todo el suelo no urbanizable *común* o *general*, esto es, como dice la STC 61/1997, *"la mayor parte del territorio nacional"* (FJ 16). En palabras de la STC 124/2001 (FJ 32):

"Sentado lo anterior, debemos empezar por rechazar que -como alega el Abogado del Estado -el art. 20.1, párrafo 2, LRSV pueda estar amparado por el art. 149.1.23 CE (legislación básica para la protección del medio ambiente). Dijimos en la STC 61/1997, F. 16, que la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado "ex" art. 149.1.1 CE."

E) En el apartado 3 de la Disposición Final Primera del Texto refundido, reproducción del mismo precepto de la Ley 8/2007, se ampara la competencia estatal para dictar los preceptos que cita en el artículo 149.1.4ª (*Defensa y fuerzas armadas*), 8ª (*legislación civil*) y 18ª (*legislación de expropiación forzosa y bases del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas*) de la Constitución, preceptos todos los cuales que atribuyen al Estado competencias que cabría llamar "sólidas", esto es, no para establecer condiciones básicas ni bases o legislación básica que deban luego dejar un espacio para la acción del legislador autonómico. A lo largo de este Dictamen, tendremos ocasión de manifestar si los preceptos citados encuentran o no amparo en dichos títulos competenciales.

Finalmente, interesa significar que, como se ve, la citada Disposición Final Primera se limita a fijar esos dos grandes grupos, sin especificar en cada caso, precepto a precepto, el título competencial que le da cobertura o ampara, lo que no fue objeto de reproche constitucional en la STC 164/2001 (FJ 56) a propósito de la Disposición Adicional Única de la Ley 6/1998, que hacía lo mismo, y aunque ello sea objetivamente criticable, en particular porque no es lo mismo que el Estado ejercite una competencia de las que hemos llamado "sólidas" (que cierran el paso a toda regulación autonómica), se apoye en una que le permita dictar normas básicas (con lo que delimita los contornos de las consecuentes competencias autonómicas de desarrollo legislativo) o regule condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de derechos o deberes constitucionales (pues con ello fija las posiciones jurídicas fundamentales de los titulares de los derechos o deberes concernidos, pero no delimita ni limita en los demás las competencias autonómicas). Ello exige verificar si, en cada caso, el precepto de que se trate encuentra o no cobertura en alguno de los citados títulos o en algún otro de los que la Constitución atribuye al Estado. En el caso de que 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.

Quinto

Examen de la constitucionalidad de los preceptos concretos del Texto Refundido

En el anterior fundamento jurídico hemos reproducido, prácticamente de modo literal, el análisis que hicimos ya en nuestro Dictamen 64/2007 sobre el marco general en el que, siguiendo escrupulosamente la doctrina del Tribunal Constitucional, han de ser analizadas las eventuales *inmisiones* del Derecho del Estado en lo que es una nítida competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, incluida, por supuesto, la de La Rioja, por la sencilla razón de que tal doctrina es la misma que debe servir para alcanzar

conclusiones seguras en relación con la posible inconstitucionalidad del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008.

A partir de ahí, en el tan citado Dictamen 64/2007 nos limitamos a aplicar tal doctrina general a los preceptos concretos de la Ley 8/2007, lo que nos permitió afirmar que, a nuestro juicio, había razones para afirmar la inconstitucionalidad de varios de ellos. En la medida en que el Texto Refundido, como no puede ser menos al tratarse de una norma delegada, reproduce e incorpora dichas normas, sólo nos resta ratificarnos en las conclusiones entonces alcanzadas, lo que significa afirmar ahora la posible inconstitucionalidad de los siguientes artículos del mismo:

- A) El **artículo 1**, en cuanto considera como específico objeto de la Ley el establecimiento de las "*bases económicas y medioambientales*" del régimen jurídico del suelo.

Como ya dijimos en nuestro Dictamen 64/2007, nos parece más que dudosa la constitucionalidad de una regulación que tenga por objeto establecer las "*bases económicas y medioambientales*" del régimen jurídico del suelo. De la doctrina del Tribunal Constitucional ya citada se infiere que el artículo 149.1.13.^a CE, que parece ser el aludido en el primer concepto, no avala una intervención general del Estado en relación con el régimen jurídico del suelo, y lo mismo ocurre con el artículo 149.1.23.^a, que parece ser el concernido en segundo término.

Desde luego, no cabe dudar de que el Estado tiene las competencias que tales preceptos constitucionales le atribuyen y, por supuesto, de que, al ejercerlas, puede condicionar o incidir en el ejercicio por las Comunidades Autónomas de la que también les corresponde en exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo; pero lo que entendemos que la Constitución no avala es que, al amparo de tales preceptos de la norma fundamental, se pretenda abrir un ámbito competencial propio, horizontal y eventualmente expansivo, en relación con el régimen jurídico del suelo. Debe quedar claro (lo dejaron claro ya, como hemos indicado, y parecía que definitivamente, las SSTC 61/1997 y 164/2001) que el establecimiento del "*régimen jurídico del suelo*" es sustancialmente, a efectos competenciales, "*ordenación del territorio y urbanismo*" y, por tanto, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Ciertamente, el Estado tiene también títulos competenciales que le permiten incidir en la materia, pero lo que no cabe es que pretenda con alguno de ellos, prescindiendo de las mucho más limitadas potestades que le confiere el artículo 149.1.1.^a CE, convertir la competencia exclusiva autonómica en una simple competencia de desarrollo legislativo y ejecución afirmando, como hace el precepto enjuiciado, que le compete dictar una legislación básica que se extiende a todos los aspectos económicos y medioambientales del mencionado "*régimen jurídico del suelo*".

B) El **artículo 2**, en su integridad. Este precepto, sobre el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, constituye una novedad sobre la regulación anterior, y se ocupa de señalar los fines que han de perseguir *"las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo"* (apartado 1): interés general y desarrollo sostenible (apartado 1), uso racional de los recursos en virtud del principio de desarrollo sostenible (apartado 2), promoción de la realidad y efectividad de estos los derechos y deberes de los ciudadanos y, en particular, del derecho a una vivienda digna y adecuada (apartado 3).

Por más que el contenido del precepto sea genérico y fundamentalmente literario y político, el mismo es, a nuestro juicio, inconstitucional, puesto que pretende, ni más ni menos, que indicar cómo tienen que ser unas políticas públicas que corresponde ejercitar en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que su inclusión en una Ley del Estado supone negar de raíz la autonomía política, y no meramente administrativa, que a éstas corresponde.

El propio legislador estatal parece ser consciente de ello en cuanto indica, al final del apartado 2, que *"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"* y, al final del apartado 3, que su previsión se entiende *"en los términos que disponga la legislación en la materia"*.

Sin embargo, en nuestro criterio, estas salvedades no son suficientes para evitar el reproche de inconstitucionalidad, pues éste no se funda en los contenidos o consecuencias prácticas de la norma -sin duda prácticamente nulas-, sino en la incompetencia del legislador estatal para dictarla, por lo que dicho reproche subsiste aun con esas salvedades.

Ni siquiera en la medida en que la norma recoge postulados o fines constitucionales que deben orientar la regulación y acción de todos los poderes públicos -interés general (artículo 128 CE), uso racional del recurso o desarrollo sostenible (artículo 45 CE), promoción de la realidad y efectividad de los derechos (artículo 9.2 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE)- puede, a nuestro juicio, salvarse su constitucionalidad, puesto que, por más que sea evidente que tales normas constitucionales vinculan a todos los poderes públicos, incluidas las Comunidades Autónomas al ejercitar sus competencias exclusivas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, no lo es menos que no existe precepto constitucional alguno que otorgue competencia al Estado para reiterarlos en ese ámbito, ni muchísimo menos para hacer algo más que reiterarlos, que es lo que sin duda se pretende y resulta de su tenor literal.

C) El **artículo 10.1**, y muy particularmente sus letras a) y b).

Este artículo impone a las Administraciones públicas competentes en materia territorial y urbanística determinados criterios como son la previsión suficiente y equilibrada de suelo para la transformación en suelo urbanizado y la preservación del resto (letra a), en particular para usos productivos y residencial con una reserva de suelo para vivienda de protección pública con un mínimo del 30 por 100, que puede reducirse excepcionalmente en determinados casos (letra b), y la sujeción de la ordenación a los principios generales de accesibilidad, igualdad de trato entre mujeres y hombres, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención y protección contra la contaminación y prevención de accidentes graves y de citación de consecuencias para la salud o el medio ambiente (letra c).

Desde luego, la competencia ejercitada en este artículo por el Estado no puede ampararse en el artículo 149.1.1.^a CE, que permite al legislador estatal establecer condiciones básicas con el fin de igualar el ejercicio del derecho de propiedad urbana, esto es, determinar las "*posiciones jurídicas fundamentales*" de los propietarios de suelo de una manera abstracta y no discriminatoria. Esta es la perspectiva que, con más o menos acierto, adoptó la Ley 6/1998, de Régimen del Suelo y Valoraciones, y desde ella fue la misma enjuiciada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001. Pero este precepto de la Ley 8/2007 lo que hace no es eso, sino imponer obligaciones o condicionar directamente el ejercicio de la competencia exclusiva que en materia urbanística tienen las Comunidades Autónomas, pretendiendo participar así el Estado en el desarrollo de políticas públicas que no le competen. Ya tuvimos ocasión de denunciar la inadecuación a la Constitución de una actitud semejante en nuestro Dictamen 95/05, sobre el Plan Estatal de Vivienda 2005/2008.

Obsérvese, en efecto, que las previsiones de este precepto no se traducen en la fijación de un mínimo común denominador, unas condiciones básicas, que coloquen a los ciudadanos, de forma abstracta y general, en una misma "posición jurídica fundamental" en orden al ejercicio de algún derecho constitucional en sentido estricto, sea el de propiedad o cualquier otro. Ya hemos dicho que los artículos 45 y 47 de la Constitución no reúnen esa condición y su efectividad se impone a las Comunidades Autónomas, por la fuerza normativa de la propia Constitución, en los términos de su artículo 53.3; pero, aunque fuera de otro modo, esto sólo serviría, todo lo más, para salvar parcialmente la constitucionalidad de la letra c) de este artículo 10, pero en ningún caso la de las letras a) y b) del mismo precepto, que contienen, de forma clara e inequívoca, normas de índole urbanístico para cuyo dictado el Estado es incompetente.

En concreto, la reserva de vivienda de protección pública que fija la letra b) del artículo 10 se justifica por la Exposición de Motivos en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases y la coordinación general de la actividad económica. Pero, teniendo en cuenta que estamos ante una previsión urbanística y que, al decir del Tribunal Constitucional, tal competencia estatal del artículo 149.1.13ª de la Constitución ha de interpretarse con criterio absolutamente restrictivo cuando se pretende que incida en materia de urbanismo, tal reserva de suelo prevista en este artículo 10.2 de la Ley ha de considerarse, sin duda, inconstitucional.

D) El **apartado 6 del artículo 15** lo consideramos, sin duda, contrario a la Constitución en la medida en que impone al legislador autonómico, no alguna regla jurídica concreta que pueda quedar amparada por alguna competencia estatal -en particular por la que ostenta el Estado para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, que es lo que al parecer se trata de preservar con ella-, sino el deber de establecer por ley en qué casos la potestad de ordenación corresponde al municipio y en qué otros a la entidad 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 más que la finalidad de la norma sea objetivamente plausible, no encontramos precepto constitucional alguno que habilite al Estado para imponer semejante actividad legislativa a las Comunidades Autónomas. Es más, el precepto, tal y como está redactado, supone reconocer que la norma que se dictara sería siempre urbanística, y, por tanto, de competencia autonómica.

E) El **artículo 38**, que reproduce el contenido del artículo 33 de la Ley 8/2007, el cual se refería a los patrimonios públicos del suelo, sobre cuya regulación en el Texto Refundido de 1992 sentó la STC 61/1997 la siguiente doctrina:

"Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13º 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. Desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado título estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 TRLS. Centrada así la cuestión, procede examinar seguidamente los preceptos impugnados, sin perjuicio de la eventual concurrencia de otros títulos competenciales.

En primer término, conviene advertir que los arts. 277 y 278.1 TRLS impugnados regulan la adquisición de bienes para el Patrimonio Municipal del Suelo y, en concreto, los bienes que lo integran y las reservas de terrenos respectivamente. A la luz de la doctrina sentada, ha de ser atendida la impugnación del art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada

que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado.

Por su parte, el art. 278.1 TRLS regula las reservas de terrenos de posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo. Ciertamente, este precepto contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13º CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18º de la Constitución Española.

El art. 280.1 TRLS, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 TRLS, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13º CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE). En ese sentido, resulta elocuente el carácter no básico del apartado 2 del mismo artículo, tampoco impugnado, que concreta y desarrolla el principio general del destino de aquellos bienes.

Han de prosperar, sin embargo, las impugnaciones deducidas contra los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 TRLS, relativos todos ellos a las cesiones de terrenos integrantes del Patrimonio, puesto que la regulación de su régimen jurídico se aparta ya de la finalidad inmediata amparada por el art. 149.1.13º CE. Tampoco es compartible el argumento del Abogado del Estado, para el que los preceptos en cuestión -al regular las bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo- encontrarían una doble cobertura constitucional por encuadrarse en el "régimen jurídico administrativo básico del urbanismo" y en las bases del régimen local (arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local; 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986). Con independencia de cuanto hemos dicho ya sobre los límites de la competencia estatal en relación con el Patrimonio Municipal -doctrina que invalida por sí sola los preceptos impugnados-, conviene rechazar expresamente esa argumentación, habida cuenta de que, como también hemos reiterado, ni el Estado ostenta título suficiente para establecer un "régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo", ni la específica regulación, pretendidamente básica, del régimen de cesiones que los artículos del TRLS ahora impugnados contienen entronca con los arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local citado, como parece sugerir la representación pública. En suma, el art. 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los arts. 277, 278.1, 282.2, 284.3, 285 y 286 están viciados de incompetencia y, en consecuencia, son inconstitucionales."

Proyectando esa doctrina constitucional sobre los preceptos ahora considerados, nos parece que la constitucionalidad del **artículo 38.1** es dudosa, ya que no corresponde al Estado concretar los bienes que integran los patrimonios públicos de suelo. Si bien es cierto que el precepto ahora considerado se limita a incorporar los bienes obtenidos a consecuencia de la cesión obligatoria prevista en el artículo 16.b), pensamos que cabe afirmar su inconstitucionalidad, porque que el Estado tenga competencia para fijar tales cesiones obligatorias no implica que pueda fijar su destino específico, y la determinación de los bienes que forman parte de los Patrimonios públicos de suelo es competencia autonómica que ha de poder ejercerse conforme a su naturaleza exclusiva. Y la determinación del carácter finalista de los ingresos (**artículo 38.2**) no se ajusta a las

competencias que el Estado invoca en el apartado 1 de la Disposición Final Primera; en particular, no es una condición básica y excede de las bases de la planificación de la actividad económica general.

F) El **apartado 1 de la Disposición Adicional Sexta** establece el mantenimiento en la situación de suelo rural de los terrenos forestales incendiados en el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes y con las excepciones en ella previstas. Respecto a dicho precepto hemos de volver a remitirnos a la doctrina sentada en nuestro Dictamen 33/2006, sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley estatal 10/2006, de modificación de la 43/2003, de Montes, en el cual concluíamos expresando las claras dudas de constitucionalidad que suscitaba y suscita la redacción dada al artículo 50 de la Ley de Montes, criterio que procede ratificar ahora. En efecto, esta Disposición Adicional del Texto refundido, que reproduce la del mismo tenor de la Ley 8/2007, pone claramente de manifiesto que el referido artículo 50 de la Ley de Montes es, no una norma básica sobre "*montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias*" (art. 149.1.23 CE), sino un precepto que incide directamente en el uso del suelo y que, por tanto, ha de ser calificado como de naturaleza urbanística. Ello sentado, excluido el citado artículo 149.1.23.^a CE como justificador de la competencia estatal ejercida, no existe otro que pueda ampararla, pues no puede considerarse que regule condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, sino una limitación dirigida, no a los propietarios, sino al propio legislador autonómico.

Por lo demás, entendemos que son también inconstitucionales, por su conexión con los anteriores preceptos, la **Disposición Final Primera** de la Ley 8/2007, en cuanto justifica la competencia del Estado en relación con los preceptos considerados inconstitucionales en la conclusión anterior, y la **Disposición Transitoria Primera**, en cuanto determina la aplicación temporal de la reserva de suelo para vivienda protegida prevista en el apartado b) del artículo 10 de la Ley, que hemos considerado igualmente inconstitucional.

Las anteriores conclusiones de posible inconstitucionalidad trasladan al Texto refundido las ya alcanzadas por este Consejo Consultivo en el Dictamen 64/2007 respecto de la Ley 8/2007. Sin embargo, el escrito ahora remitido por el Gobierno de La Rioja da cuenta de la extensión del recurso de inconstitucionalidad en su día interpuesto a los artículos 14, que se corresponde con el del mismo número del Texto Refundido, y 17 apartado 5, que se corresponde con el artículo 18.1 del Texto Refundido.

El **artículo 14** incluye dentro de las *actuaciones de transformación urbanística* las de urbanización y dotación, fijando, a los solos efectos de la Ley, el momento de iniciación de las actuaciones de urbanización. La fijación de la tipología de las actuaciones de transformación urbanística es un aspecto propio de la normativa urbanística, lo que, en principio, supondría un exceso competencial. Ahora bien, este precepto insiste en su

autolimitación "*a los efectos de esta Ley*", por lo que ha de entenderse exclusivamente conectado con el régimen de valoraciones, de la competencia estatal o, en su caso, a otros aspectos o cuestiones también de competencia estatal. Interpretado así, el precepto habría de considerarse, a nuestro juicio, conforme con la Constitución.

En cuanto al **artículo 18.1**, aunque sea muy deficiente desde el punto de vista técnico, creemos que regula una cuestión –la subrogación o sustitución de la situación jurídica de las fincas de origen por las de resultado que sigue al acto administrativo aprobatorio de cualquier reparcelación o proyecto de equidistribución (los instrumentos de distribución de beneficios y cargas de que habla el precepto)- que pertenece inequívocamente a la legislación civil, ya que incide, no en el *contenido* del derecho de propiedad, sino en su *titularidad*. Por ello, como quiera que la legislación civil es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.8.^a CE.), estimamos que este precepto es conforme a la Constitución.

En cualquier caso, corresponde al Gobierno de La Rioja ponderar los otros posibles argumentos que le llevaron a formular recurso contra estos preceptos e, igualmente, la coherencia o incoherencia que supondría no recurrirlos una vez incorporados al Texto refundido.

En lo demás, el análisis que este Consejo Consultivo ha realizado de los otros preceptos incluidos en el Texto refundido pone de manifiesto que los mismos incorporan normas del Texto refundido de 1992 que estaban en vigor por no haber sido consideradas contrarias al reparto constitucional de competencias por la STC 61/1997.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, son contrarios a la Constitución y nulos, por vulnerar la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de ordenación del territorio y urbanismo, los siguientes artículos del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio:

- a) El artículo 1, en cuanto considera como específico objeto de la Ley el establecimiento de las "*bases económicas y medioambientales*" del régimen jurídico del suelo.
- b) El artículo 2, en su integridad.

- c) El artículo 10.1, y muy particularmente sus letras a) y b).
- d) El apartado 6 del artículo 15.
- e) Los apartados 1 y 2 del artículo 38.
- f) El apartado 1 de la Disposición Adicional Sexta.

Segunda

Por conexión, son también inconstitucionales:

- a) La Disposición Final Primera, en cuanto justifica la competencia del Estado en relación con los preceptos considerados inconstitucionales en la conclusión anterior.
- b) La Disposición Transitoria primera, en cuanto determina la aplicación temporal de la reserva de suelo para vivienda protegida prevista en el apartado b) del artículo 10, que hemos considerado igualmente inconstitucional.

Tercera

Los demás preceptos de la Ley 8/2007 pueden ser reputados conformes a la Constitución, si se interpretan de conformidad con lo señalado en este Dictamen.

Cuarta

Al haber derogado y sustituido el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, a la Ley 8/2007, de Suelo, ya recurrida de inconstitucionalidad esta última ante el Tribunal Constitucional, incurriendo la primera en los mismos vicios de incompetencia ya denunciados en dicho recurso, este Consejo Consultivo estima conveniente interponer un nuevo recurso de inconstitucionalidad contra el indicado Texto refundido.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero