

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, EL URBANISMO Y LA VIVIENDA EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA (1996-2013)

Ignacio Granado Hijelmo¹

RESUMEN:

El Consejo Consultivo de La Rioja (cfr. www.ccrioja.es) es una institución autonómica estatutaria con más de diecisiete años de experiencia en el asesoramiento jurídico externo, objetivo e independiente al Parlamento, Gobierno, y demás entidades de la Administración local, institucional y corporativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la que es el Órgano Consultivo Superior.

El presente estudio resume la doctrina jurídica que el citado Consejo ha emanado en sus dictámenes desde su puesta en funcionamiento en 1996 hasta junio de 2013 en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda y cuestiones conexas, que han sido analizadas al ejercer sus competencias consultivas en procedimientos de elaboración de reglamentos, responsabilidad patrimonial, contratos administrativos, revisión de oficio de actos declarativos de derechos o asuntos de autonomía local.

I. LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANISMO Y VIVIENDA.

El Consejo Consultivo de La Rioja (CCR), previsto desde la etapa estatuyente en 1980², fue creado por la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) núm. 204/1992, que reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas (CCAA) para erigir Altos Órganos Consultivos Autonómicos (AOCA) equivalentes al Consejo de Estado (CEst.) y que, junto con éste último, han pasado a integrar la *función consultiva* española. La creación del CCR se produjo en los arts. 97 a 102 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen jurídico del Gobierno y la Administración pública de la CAR; si bien, al ser modificados por Ley 10/1995, de 29 de diciembre, entró en funcionamiento ya en 1996, una vez en vigor su primer Reglamento, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio. Tres años después, fue elevado a rango estatutario, al establecer el nuevo artículo 42 EAR³ que el CCR *es el*

¹ Letrado Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja, Doctor en ambos Derechos, Diplomado en Urbanismo, Académico Correspondiente de la R.A. de Jurisprudencia y Legislación, Consejero Asesor de la Universidad Internacional de La Rioja.

² La creación de un órgano consultivo regional ya figuró en el art. 24 del Anteproyecto de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) de 1980, pero decayó por una enmienda consensuada al tramitarse en el Congreso de los Diputados. Cfr. al respecto, GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La Rioja como sistema*, vol. 3, *La identidad riojana*, Logroño, Gobierno de La Rioja, 1992, págs. 1681 y 1690.

³ El EAR, aprobado por Ley Orgánica (LO) núm. 3/1982, de 9 de junio (EAR'82), modificado por LO 3/1994, de 24 de marzo (EAR'94), en la redacción vigente dada por

órgano consultivo superior de la CAR y añadir que *su composición y funciones se regularán por Ley, la cual garantizará su imparcialidad e independencia*. La normativa vigente del CCR se contiene en su Ley reguladora núm 3/2001, de 31 de mayo (LCCR)⁴ y en su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR)⁵.

Resumiendo su régimen vigente, podemos señalar, en cuanto a su *composición*, que el CCR está formado por 5 juristas de reconocido prestigio con más de 10 años de experiencia profesional efectiva; elegidos, 3, a propuesta del Parlamento de La Rioja; y 2, a propuesta del Gobierno; de suerte que, una vez nombrados por Decreto del Presidente de la CAR, son inamovibles durante su mandato de 5 años, siendo renovables hasta un máximo de 3 periodos y a razón de uno por año.

Esta normativa asegura al CCR la continuidad, objetividad e independencia estatutariamente queridas para el mismo y configura su *posición institucional* como un órgano consultivo de *auctoritas*, llamado, no sólo a ofrecer, con sus autorizados criterios, una formidable garantía de seguridad jurídica a los ciudadanos, asegurándoles la protección de sus derechos públicos subjetivos en los asuntos administrativos más relevantes, sino también a reforzar a los distintos poderes, entidades y órganos de la CAR, dotando a la *potestas* que les es inherente de la necesaria legitimación jurídica de ejercicio, garantizándoles, en suma, que sus decisiones están fundamentadas en el ordenamiento jurídico como requiere la Constitución⁶, y todo ello con un mínimo impacto presupuestario⁷.

LO 2/1999, de 7 de enero (EAR'99), incluyó el citado art. 42, al final del Tít. III (“*De la Administración y régimen jurídico*”), Cap.II (“*De la Administración de Justicia*”), para subrayar así la independencia del CCR.

⁴ Sobre la posición de esta Ley en el ordenamiento autonómico de CAR como reguladora del derecho a una Administración consultiva eficaz, cfr. mi estudio GRANADO HIJELMO, Ignacio, “Los derechos fundamentales como paradigma del Derecho Autonómico de La Rioja”, en *Berceo (Revista de Ciencias Sociales y Humanidades)*, Logroño, IER, 2003, 145 (monográfico sobre el XXV aniversario de la Constitución española), 105-158, especialmente, págs. 127 y 128.

⁵ Pueden consultarse los textos actualizados y consolidados de ambas disposiciones en el espacio oficial del CCR en internet: [_www.ccrioja.es](http://www.ccrioja.es) > Legislación > del Consejo > vigente.

⁶ Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, “La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja”, estudio asumido por el CCR como “Observaciones y sugerencias para el mejor funcionamiento de la Administración” incluidas en la “Memoria del Consejo Consultivo de La Rioja de 1996”, publicada en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal, 1996*, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, págs. 107a 138, que puede consultarse también en www.ccrioja.es > Doctrina > Estudios > Generales.

⁷ Es de subrayar que los Consejeros carecen de retribución periódica fija y que sus eventuales dietas y demás gastos de funcionamiento ordinario del CCR, cuyo personal se limita a tres personas, representan una mínima proporción en los Presupuestos Generales de la CAR, concretamente del 0,36 % en 2013.

El CCR realiza sus *funciones* de garantía y legitimación emitiendo por escrito *dictámenes*, que no son generalmente *vinculantes*, pero sí *preceptivos* en varias materias, y que siempre han de estar *fundados en Derecho*, con los cuales responde a las *consultas* que, también por escrito razonado, le formulen el Parlamento, el Gobierno o los entes locales, institucionales y corporativos de la CAR sobre asuntos jurídicos relevantes. El *funcionamiento* del CCR obedece así a una estructura *dialógica*, esto es, de consulta y respuesta jurídica, ésta última emitida en un dictamen, adoptado tras el estudio de cada uno de los expedientes que le son remitidos y el debate colegiado de la ponencia presentada por el Consejero de turno.

El criterio que de forma reiterada mantiene el CCR en sus dictámenes sobre cuestiones jurídicas conforma un cuerpo de *doctrina consultiva*, cuya publicación, coherencia y continuidad compete especialmente al Letrado Secretario General, y que resulta de la mayor utilidad para la interpretación del Derecho y el mejor funcionamiento de los poderes públicos y entes administrativos de la CAR en su aplicación del ordenamiento jurídico⁸.

En cuanto a sus *competencias*, el CCR puede ser facultativamente consultado sobre cualesquiera asuntos jurídicos por el Gobierno de la CAR o su Presidente, quienes incluso pueden requerirle criterios de oportunidad; pero, al igual que los restantes AOCA, su dictamen sólo debe ser preceptivamente recabado en los más arduos asuntos de gobierno y administración establecidos por la legislación vigente, como son: i) las propuestas de planteamiento de procesos de inconstitucionalidad, conflictos competenciales o en defensa de la autonomía local; ii) los anteproyectos de reglamentos que hayan de desarrollar leyes estatales o autonómicas; iii) las propuestas de interpretación, modificación o resolución de contratos administrativos en las que concurren ciertas condiciones junto con la oposición del contratista; iv) las reclamaciones de daños y perjuicios de elevada cuantía imputados al funcionamiento de los servicios públicos; v) las propuestas de revisión de oficio de actos administrativos nulos de pleno de Derecho; y v) otras cuestiones de especial trascendencia en las que la normativa aplicable exija el dictamen del CCR o del CEst.

Respecto a la utilidad de los AOCA, no es ocioso recordar que los mismos integran, junto con el CEst, la denominada *función consultiva*, cuya historia institucional se remonta a las instancias medievales de asesoramiento aúlico y a la estructura polisnodal de los Austrias, demostrando que los Estados compuestos, como el Autonomo español, al estar integrados por diversas instancias territoriales de poder, precisan dotarse de órganos de asesoramiento jurídico objetivo e independiente, sin los que no es posible ejercer las modernas funciones normativas, planificadoras, coordinadoras, reguladoras, arbitrales, redistributivas y prestacionales que un avanzado Estado Social de Derecho asigna al sector público, salvo que se pretenda un ejercicio inconstitucional de las mismas al margen del ordenamiento jurídico, es decir,

⁸ Desde su creación, el CCR se ha preocupado especialmente de ofrecer una formulación clara y fácilmente accesible de su propia doctrina legal mediante la publicación (en la precitada página de internet y, hasta 2010, también en formato libro) de su *Repertorio* anual, de sus dictámenes y de las crónicas y resúmenes indexados y refundidos de la misma que los acompañan, así como de las observaciones y sugerencias que el CCR propone para la mejora de los servicios públicos.

blindándolas ante la ciudadanía mediante una nueva inmunidad del poder consistente en privar a éste de criterios jurídicos objetivos de actuación en contra de la estricta sumisión de los poderes públicos al Derecho querida por la Constitución (CE).

A la vista de cuanto se ha expresado, resulta paradójico que la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda no se encuentren entre las materias expresamente sujetas a dictamen preceptivo del CCR y de otros AOCA. Sin embargo, a lo largo de sus ya diecisiete años de funcionamiento, el CCR ha tenido ocasión de pronunciarse sobre cuestiones territoriales, urbanísticas y de vivienda con ocasión de dictaminar sobre diversos asuntos, que trataré de extractar seguidamente.

II. DOCTRINA DEL CCR SOBRE FUENTES DEL DERECHO RELEVANTES EN MATERIA TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

El CCR se ha pronunciado sobre diversos aspectos de las fuentes del Derecho que pueden tener relevancia en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda.

1. Las condiciones básicas del art. 149.1.1 CE como título de competencia estatal.

Como es sabido, el Estado suele invocar con frecuencia el art. 149.1.1 CE como título competencial horizontal para amparar sus normativas en materia de ordenación territorial y urbanística que son competencias exclusivas de las CCAA.

A este respecto, el CCR viene advirtiendo (cfr. D. 64/07, D.128/07, D.109/08, D.29/10, D.30/10, D.44/10, D.62/10, D.73/10, D.100/10, D.62/10, D.73/10, D.105/10, D.100/10, D.29/10, D.30/10, D.44/10, D.73/10, D.6/11, D.14/11, D.15/11, D.18/11, D.22/11, D.85/11, D.86/11 y D.22/12), el abuso de este título competencial genérico cuando, al amparo del mismo, se hace tan detallada la legislación básica en una materia concreta que se impone una uniformidad nacional en la misma sin dejar espacio para el desarrollo normativo autonómico, cuando dicho precepto constitucional, según SSTC 61/97, 164/01, 239/02 y 228/03: i) ha de operar *a través* y no *a pesar* del reparto competencial; ii) no permite equiparar *condiciones básicas* a *legislación básica*; iii) se mueve en la perspectiva de garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, por lo que su destinatario es el ciudadano y no las CCAA; iv) no puede operar como un título competencial horizontal del Estado susceptible de convertir en *compartidas* las competencias autonómicas *exclusivas*; v) tampoco puede operar como una ley de armonización; y vi) supone establecer un contenido mínimo o básico de los derechos fundamentales en sentido estricto, pero no de los derechos que constituyan principios rectores de la política económica y social ni de los derechos subjetivos creados por leyes estatales; y tampoco sirven para establecer medidas concretas de carácter ejecutivo que deban acometer las CCAA.

2. La juridicidad de los instrumentos de planificación.

El CCR ha dedicado el D.14/12 al problema que presentan los Reglamentos de planificación o que aprueban Planes, aclarando que el Plan tiene carácter jurídico-reglamentario cuando contiene normas jurídicas en cuya virtud la Administración se encuentra vinculada al dictar actos administrativos respecto a la materia planificada. Pero, cuando el Plan se limite a formular estudios, propuestas o recomendaciones de

carácter técnico, por muy valiosas que éstas sean, si carece de una ordenación normativa vinculante para Administración y ciudadanos, no tiene carácter jurídico ni recibe éste de la norma reglamentaria que se limite a aprobarlo. La conclusión es que el CCR sólo puede dictaminar entonces en el sentido de que el Plan en cuestión debe tener cierto contenido normativo, si así lo exige la normativa que le preste cobertura.

3. La garantía y límite competencial que supone la autonomía local.

El D. 6/11 ha permitido al CCR analizar el concepto constitucional de autonomía local, reiterando la doctrina de D.34/09 y D.50/10, al afirmar que, en virtud de la autonomía local, municipios, provincias e islas participan, mediante sus órganos propios designados democráticamente, en el gobierno y administración de los asuntos de su respectiva comunidad vecinal; y, sobre todo, que la autonomía local es un derecho constitucional construido con la técnica de las garantías institucionales, cuyo contenido es de configuración legal, si bien las leyes, tanto estatales como autonómicas, que lo delimiten han de respetar los elementos esenciales o núcleo indisponible del autogobierno de los municipios, esto es, de los asuntos que son de interés local, para que estas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno.

En efecto, el D.6/11 reitera, con la STC 170/89, que la CE (arts. 137, 140 y 141), reconoce la autonomía a los entes locales “para la gestión de sus respectivos intereses”, pero no señala cuáles son ni su alcance y contenido, por lo que es un concepto de configuración legal. Pero la autonomía local es un derecho construido con la técnica de las garantías institucionales, que garantizan frente al legislador estatal y autonómico un mínimo o núcleo indisponible y razonable de facultades suficiente para, en el marco de los arts. 137, 140 y 141 CE, preservar la imagen de las entidades locales, de suerte que sean reconocibles como una instancia autónoma e individualizada de toma de decisiones y se les asegure una participación efectiva en los asuntos que les atañen (SSTC 159/01, 51/04, 252/05 y 40/06).

El problema que plantea la interpretación del significado de la autonomía local es que, salvo su reconocimiento y declaración, nada establece la CE respecto de su alcance y contenido, pues no determina cuáles son esos intereses propios para cuya gestión es reconocida. Para resolver esta cuestión hay que partir: i) de la afirmación de la STC 4/81 de que autonomía no es soberanía, sino un poder limitado en el marco de la ley; y ii) de la consideración de las entidades locales como poderes públicos que participan en la distribución vertical del poder, graduándose la misma en función de los intereses locales que concurren los respectivos ámbitos, tal como señalaron los D. 34/09 y D.50/10.

A partir de ahí, como ha señalado la STC 159/01, el D.6/11 reitera la doctrina sentada en el D.50/10 en el sentido de que, en la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 CE.

Por ello y so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el D. 6/11 reitera que el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno (SSTC 159/01, 51/04, 252/05 y 40/06).

Esto dicho, el D.6/11 concluye que las normas reglamentarias dictadas en desarrollo y por habilitación expresa de leyes, tanto estatales como autonómicas, deben respetar la garantía institucional de la autonomía local, lo que introduce una cualificación especial, de naturaleza constitucional, al inevitable respeto por aquéllas del principio de jerarquía normativa, pero en nada más limita ni impide ese desarrollo reglamentario. De ahí que un reglamento autonómico sectorial pueda reglamentar el sector correspondiente, aunque la ley que desarrolle determine que la gestión del mismo corresponde a las entidades locales.

Ahora bien, la garantía institucional de la autonomía local no es conculcada por el hecho de que la normativa autonómica legal o reglamentaria establezca un marco normativo común para la prestación de un servicio, siempre que el establecimiento del mismo constituya una competencia de la Comunidad Autónoma asumida por su Estatuto de Autonomía. En consecuencia, el D.6/11 argumenta que, atribuida una competencia a la Comunidad Autónoma por su Estatuto de Autonomía, el hecho de que la misma sea ejercitada mediante ley o reglamento para determinar el marco común de prestación de un servicio por las entidades locales no limita la autonomía local de éstas.

II. DOCTRINA DEL CCR SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA.

Habida cuenta de que la apreciación, imputación y valoración de eventuales daños extracontractuales implica siempre una amplia discrecionalidad, la intervención de los AOCA en esta materia tiene por finalidad, no sólo garantizar a los ciudadanos reclamantes una decisión imparcial y objetiva al respecto, sino también la preservación de los caudales públicos para que el pago de las indemnizaciones que procedan se ajuste en todo caso a criterios de legalidad y no a valoraciones arbitrarias. En el amplio casuismo propio de las reclamaciones de daños y perjuicios contra las Administraciones públicas de la CAR, destacan los siguientes pronunciamientos consultivos sobre cuestiones de tipo territorial y urbanístico.

1. Daños por inundaciones catastróficas.

Un caso verdaderamente excepcional fue objeto del D.14/05. Se refería a una *inundación catastrófica en un camping municipal* por la que se reclamaban daños tanto a la CAR como al Ayuntamiento correspondiente y al Estado (Confederación Hidrográfica). El CCR, que consideró el precedente consultivo de la catástrofe del también *camping* de Biescas (en que dictaminó la entonces Comisión Jurídica Asesora, hoy Consejo Consultivo, de Aragón en su D.80/98), propuso resolver el asunto aplicando la fuerza mayor como criterio de exoneración administrativa, en base a

completas pruebas periciales hidrológicas que demostraban la excepcionalidad de la riada ⁹.

2. Perjuicios por construcción o reparación de obras públicas cercanas.

El CCR se ha planteado también, con ocasión de casos concretos, si existe o no el deber de soportar el daño consistente en *perjuicios y molestias producidas por obras públicas cercanas*. La doctrina consultiva general en estos casos es que el posible perjuicio sufrido por los particulares no resulta antijurídico, y por lo tanto, no surge la obligación de reparación por parte de la Administración, por cuanto el ciudadano tiene la obligación de soportar aquellas molestias particulares que puedan derivarse de la ejecución de una obra pública de la que se va a derivar una mejora general para todos los usuarios, e incluso particularizada si, una vez que concluyan, éstas suponen un valor añadido para los negocios de los reclamantes (D.76/03).

Sin embargo, el CCR ha admitido la procedencia de indemnizar, distinguiendo los casos de acceso *impedido* y meramente *dificultado* a propiedades de los particulares, así como algún supuesto singular de cartelería en travesías urbanas.

-Si el *acceso resulta impedido* por la obra pública, el CCR entendió en su D.109/05 que existe responsabilidad patrimonial municipal, y no deber de soportar el daño, en un supuesto de hecho en que se impedía físicamente el acceso de vehículos a un local (que lo venía disfrutando desde hace 30 años, aunque con un muelle de carga sobre la calzada consentido por la Administración tras la construcción de un sótano) al elevar el terreno unos 50 cmts, a consecuencia de obras de urbanización de la calle, si bien, al construir el local, el Ayuntamiento indicó una cota para la calle proyectada del 1%, que se había respetado en obras anteriores. La doctrina consultiva que se deriva de este dictamen es que la sobreelevación del nivel de una calle a consecuencia de las obras de urbanización de la misma exige matizar la jurisprudencia sobre la existencia de un deber de soportar las cargas generales con la del deber de la Administración de indemnizar cuando las obras públicas afecten a la posibilidad de acceso a locales de negocio, aunque, al tratarse de una materia muy casuística, posiblemente habrá que esperar una futura evolución de la doctrina consultiva al respecto. En suma, como señala el D. 73/03, sólo es indemnizable la privación total y absoluta del acceso al negocio por causa de la obra pública, conforme al D. de 21-1-99, del CESt, según el cual: “*la privación de un acceso necesario, a consecuencia de la ejecución de una obra pública, puede producir una situación que, legítima dentro del marco de la actividad de la Administración pública para mejorar las infraestructuras públicas, resulte lesiva, directa e inmediatamente, para el particular que sufre efectivos y evaluables perjuicios*”. Sin embargo, se ha circunscrito la consideración de lesión jurídica indemnizable, a estos efectos, a la *privación total o dificultad extrema de acceso* a las propiedades o actividades mercantiles o industriales colindantes (DD. 685/93; 1.248/94; 549/96; y 5.616/97, del CESt.).

-Si el *acceso es posible, aunque difícil*, el supuesto de hecho se reconduce al criterio jurisprudencial sobre las incomodidades producidas a consecuencia de la ejecución de obras públicas que tengan una duración razonable, esto es, nos encontramos ante la idea de las denominadas *cargas generales*, a la que cabe acogerse, como ha señalado el CESt. en su D.23-12-86, para evitar la responsabilidad de la Administración y evitar que se desborde por una mala inteligencia del carácter objetivo con el que está configurada. Por tanto, señala el D. 76/03, cuando la lícita actividad administrativa ha producido como resultado una *mayor complejidad, que no imposibilidad, en el acceso*, no se genera necesariamente la responsabilidad administrativa, pues, como ya puso de manifiesto el CESt. en su D. 52.061/88, no constituye lesión indemnizable *la mayor distancia a una carretera o la menor comodidad a un acceso*.

⁹ No obstante, la SAN de 29-02-08, confirmada por Auto de 14-05-09 del TS, variando en la apreciación de las peritaciones, estimó la reclamación y confirió indemnizaciones a los reclamantes, al entender que no concurría fuerza mayor exonerante, sino caso fortuito responsabilizante, que debió ser previsto por las Administraciones estatal y autonómica competentes.

De ahí que el citado D.76/03 del CCR propusiera desestimar una reclamación que versaba sobre las molestias causadas al empresario de un establecimiento de hostelería por la construcción de un *ambulatorio médico* cercano, aplicando al efecto la doctrina establecida en el D. del CEst. de 21-01-99¹⁰. Con más nitidez, se formula este mismo criterio de *falta de individualización del daño y consecuente deber de soportarlo* en varios dictámenes (D.74/03, D.2/06, D.22/06 y D.87/06) en los que se alegaban perjuicios por el incremento del coste del trayecto a recorrer para cultivar fincas causado por el cierre temporal de un *punte* para realizar en el mismo reparaciones exigidas por interés público. El CCR entiende en estos casos que el daño no está individualizado en los cultivadores reclamantes, ya que el cierre de un puente afecta a todos los usuarios, y que esa falta de previa patrimonialización de un derecho indemnizable revela que los reclamantes sólo ostentan la mera posición jurídica del usuario de un servicio público, sujeta a las normas de funcionamiento del mismo, que incluyen su extinción y suspensión por motivos de interés público, sin perjuicio de que puedan existir algunos daños indemnizables si concurren los requisitos necesarios para ello, lo que no se probó en el caso concreto.

El D.62/06 examina un curioso caso de *daños por desplazamiento in consentido del cartel, legalmente instalado, anunciador de un restaurante durante las obras de reparación de una travesía urbana*.

Aquí el CCR, tras analizar detenidamente el lugar de los hechos y la legislación estatal y autonómica sobre carteles publicitarios e informativos en las carreteras, que sólo exige en las travesías la autorización municipal con informe vinculante de la CAR, y constatar que la instalación del cartel contaba con licencia municipal no impugnada por la Administración regional, concluye que ésta última debe indemnizar en especie al reclamante recolocando bien el cartel en la zona que concretamente indica (la más próxima a la originaria que sea compatible con la visibilidad que el tráfico precisa).

3. Daños producidos por concesionarios o contratistas de obras públicas.

Respecto a la *responsabilidad de concesionarios y contratistas*, el CCR, en contra de alguna jurisprudencia a la que se critica razonadamente, ha interpretado la legislación contractual vigente en el sentido de que la obligación de indemnizar al tercero dañado es cuestión que pertenece a la relación interna entre Administración y su contratista, por lo que es posible imputar, en su caso y en un primer momento, el daño a la Administración concedente (responsabilidad directa), sin perjuicio de que luego la Administración repita condicticiamente, esto es, se dirija contra el contratista responsable con objeto de reclamarle lo pagado por él (responsabilidad indirecta).

La doctrina general en esta materia fue fijada en D.2/00 y ratificada luego (cfr. D.59/00; D.51/01; D.18/03; D.50/05, D.119/05; D.41/06, D.8/08, D.16/08, D.37/08, D.72/08 y D.142/08, D.12/09, D.36/10, D.62/11, D.83/11 y D.16/12), especialmente en el D.12/09, con cita de jurisprudencia a favor y en contra al respecto. En materia urbanística, destacan: i) el D.36/10 (daños a una Asociación producidos por sobretensión eléctrica causada, a su vez, por la rotura del cableado al abrir una zanja en obras efectuadas en un edificio de la Universidad por una empresa contratista de la misma); y ii) el D.16/12 (daños imputables a una UTE contratista de unas obras

¹⁰ El D.76/03 del CCR afirma que el CEst. ha venido manteniendo (en sus DD. núms. 685/93, de 8 de julio de 1993; 1.248/94, de 21 de julio de 1994; 549/96, de 16 de mayo de 1996; y 5.616/97, de 11 de diciembre de 1997) que: “La privación de un acceso necesario, a consecuencia de la ejecución de una obra pública, puede producir una situación que, legítima dentro del marco de la actividad de la Administración pública para mejorar las infraestructuras públicas, resulte lesiva, directa e inmediatamente, para el particular que sufre efectivos y evaluables perjuicios. Sin embargo, se ha circunscrito la consideración de lesión jurídica indemnizable, a estos efectos, a la privación total o dificultad extrema de acceso a las propiedades o actividades mercantiles o industriales colindantes”.

municipales de entubado), al afirmar que puede y debe reclamarse la responsabilidad patrimonial a la Administración competente para prestar el servicio público de que se trate, siempre que el daño sea imputable a su efectiva prestación, aunque el mismo derive en concreto de la conducta de un tercero al que aquélla haya atribuido la facultad de realizar la conducta que luego resulte dañosa.

4. Daños imputables a la Administración por razón de la titularidad del servicio público o del inmueble del que proceden. En especial, las vías urbanas, los caminos rurales, las travesías y las peñas rocosas municipales.

La *titularidad* (demanal o patrimonial) de bienes inmuebles o de servicios públicos, como los de edificación y conservación de inmuebles públicos o los de pavimentación y conservación de calles, travesías, caminos y carreteras públicas, es causa de imputación de responsabilidad por daños a la Administración correspondiente¹¹.

Esta doctrina resulta especialmente aplicable en el caso del mantenimiento adecuado de las vías de comunicación. Así, el D. 100/05, citando el D. 1837/95, del CESt., afirma que *“la Administración tiene el deber ineludible de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada”*. La doctrina es reiterada en D.47/11 que entiende como servicio público el de servicios autonómicos *de pavimentación y conservación de carreteras y travesías*. Por eso, el CCR ha estimado la responsabilidad administrativa en casos tales como los desprendimientos de piedras, la existencia de gravilla o baches en la calzada o la deficiente señalización o pavimentación¹².

¹¹ Así, el CCR ha reputado servicios públicos de cuyo funcionamiento se ha derivado el daño imputable a la Administración titular de los mismos, entre otros, los siguientes casos: i) D. 3/06 sobre daños ocasionados por el aprisionamiento de un vehículo por la puerta abatible del garaje en un edificio oficial; ii) D.8/06 sobre filtraciones de agua procedentes de una oficina pública; iii) D.30/06 sobre filtraciones procedentes de la red pública de abastecimiento de aguas; iv) D.92/06 sobre daños ocasionados por la rotura de un lavabo en un hospital público; v) D.38/11 sobre daños por corte en manos al apoyarse para beber en el borde de una fuente municipal que tenía cristales rotos durante las fiestas locales; vi) D.48/11 sobre daños producidos en un edificio colindantes al derribar un edificio municipal ruinoso; y vii) D.3/11 sobre daños personales por caída en una arqueta o registro municipal de aguas sin tapa.

¹² Entre otros: i) D.65/07 y D.70/10: daños personales por caída en pavimento municipal deslizante por nieve y hielo; ii) D.68/07: daños personales por caída en pavimento poco iluminado con hielo y nieve; iii) D.6/08: daños por remodelación de una plaza al mejorar una travesía que alteran la inclinación del pavimento y establecen un sistema de drenaje que favorece que las aguas pluviales se acerquen a un edificio al que provocan humedades por capilaridad; iv) D.35/08: daños por resbalón en suelo deslizante de piscina municipal; v) D.145/08: daños personales por caída en pavimento exterior de un Hospital con placas de hielo; vi) D.28/09: daños personales por esguince al tropezar con un pivote que sobresalía en una acera; vii) D.16/10: daños personales por caída al tropezar con el resalto de baldosas de pavimento mal colocadas; viii) D.3/11: daños personales por caída en una arqueta o registro sin tapa; ix) D.47/11: daños personales y materiales producidos por deslizamiento de un automóvil sobre una placa de hielo existente en la carretera, entendiendo el CCR que en este caso la Administración incumplió los *estándares del servicio* de conservación y mantenimiento de la carretera, los cuales no se limitan a una correcta señalización del peligro de deslizamiento y a una diligente conservación sólo de los tramos que suelen presentarlo, cuando el deslizamiento se produjo un día de helada probada, en un lugar no señalizado, y la Administración, sin probar que hubiera conducción imprudente, procedió luego a eliminar la placa causante; y x) D.51/12: daños físicos que se produce un Arquitecto municipal en accidente de trabajo al caer de una escalera cuando revisaba unas obras, si bien en esta caso el CCR exonera a la Administración por culpa de la víctima que tenía capacitación en materia de riesgos laborales y era coordinador de las obras, por lo que debía haber consultado con los responsables de seguridad y con

El daño se ha imputado a la Administración pública también en el caso de defectuosa conservación y mantenimiento de *caminos rurales* (el D.25/09 se refiere a daños por escorrentías procedentes de fincas superiores que anegan las inferiores al no ser recogidas por un adecuado sistema de cunetas de drenaje en el camino rural público que las separa; y el D.43/09 a daños por no prohibir o limitar el tráfico pesado en un camino rural trazado sobre una mota de defensa del río Ebro que se desmorona con las lluvias ordinarias y produce el vuelco de un camión, con culpa concurrente de la víctima).

Las *travesías* que, según el art. 32.1 de la Ley 2/91, de Carreteras de La Rioja (LCLR), son los tramos de carreteras que discurren por suelo urbano, plantean el problema de a quién compete su mantenimiento, que es abordado por el CCR en su D.1/01 en el que se parte de fijar los elementos de la travesía, advirtiendo que forman parte de la misma, la calzada y sus elementos funcionales, debiendo entender que lo son también sus aceras (*ex art. 17.1 LCLR*, especialmente cuando el Anexo 55 del RDLeg. 339/90 (por el que se aprueba el T.A de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial), vincula la acera a la carretera al definir, a tales efectos la acera como la “zona longitudinal de la carretera, elevada o no, destinada al tránsito de peatones”. Esto sentado, el mantenimiento y conservación de las travesías compete a la Administración que sea titular de la vía que, en el caso de las carreteras autonómicas, es la Comunidad Autónoma, salvo que i) exista constancia de acto alguno de entrega a la Entidad local de que se trate (art. 32.2 LCLR); ii) o un convenio entre la Consejería competente y la Entidad local en orden a la mejor conservación y funcionalidad de la vía (art.32.3 LCLR); iii) o una prueba suficiente en el expediente de que las obras hubieran sido construidas o costeadas por el Ayuntamiento; o iv) de que los desperfectos se debieran al fallo de alguna instalación municipal existente en la misma. Por tanto, para el D. 1/01, la responsabilidad de conservación de la travesía incluye la de la calzada, sus elementos funcionales y sus aceras.

El caso del D.60/09 (*peña rocosa* cuya titularidad catastral ostenta el Municipio y que provoca desprendimientos habituales y previsibles por filtración, erosión o gelifración que no pueden ser reputados de fuerza mayor al no ser excepcionales ni imprevisibles, sin que el Municipio haya adoptado medidas preventivas para garantizar la seguridad de personas y cosas) resulta especial ya que este tipo de peñas son frecuentes en La Rioja en las zonas de conglomerados arcillosos de borde de cuenca al abrigo de los cuales surgió históricamente el poblamiento de varios de los actuales municipios. El CCR imputa en este caso la responsabilidad objetiva al Ayuntamiento en base al criterio *causalidad adecuada* por la titularidad catastral del bien dañoso, sin concurrencia de fuerza mayor e inactividad administrativa en orden a adoptar medidas preventivas de daños.

5. Daños imputables a la Administración urbanística.

las empresas subcontratistas sobre el estado de la escalera antes de subir a ella.

La actividad propiamente urbanística de la Administración constituye un servicio público del que pueden derivarse daños indemnizables. El CCR ha considerado los siguientes casos.

A) Por anulación de instrumentos de planeamiento.

D.87/10 contempla un caso de *anulación de Plan Parcial por sentencia firme*, declarando que dicha anulación judicial: i) no conlleva automáticamente el deber de indemnizar (cfr. art. 142.4 LPAC), salvo que surjan los requisitos necesarios para ello; ii) pero *puede conllevar daños*, como el importe de lo aportado a la Junta de Compensación para gastos de urbanización, el coste de estudios de valoración previos sobre plantaciones existentes y los de asesoramiento y defensa jurídica; iii) ahora bien, ello no significa que tales daños sean *indemnizables*, pues la anulación no implica el abandono del Plan sino el nacimiento del derecho de los interesados a pedir su revisión una vez subsanadas las deficiencias señaladas por la Sentencia; iv) por eso, tales daños eventuales son indemnizables sólo *si la ejecución del Plan en cuestión es abandonada por el Ayuntamiento* correspondiente, pues, si dicha ejecución continúa, los desembolsos efectuados son imprescindibles para patrimonializar los derechos urbanísticos que el Plan concede y entonces deben ser soportados por los afectados y no tienen carácter antijurídico; v) en su caso, los perjuicios causados serían indemnizables por mitad y solidariamente por el Ayuntamiento y por la Comunidad Autónoma, ésta en cuanto que aprobó el Plan en la Comisión Regional de Urbanismo (*responsabilidad concurrente de Administraciones públicas*); y vi) finalmente, los *gastos de asesoramiento y defensa jurídica* no son indemnizables salvo condena en costas.

B) Por instalación de un centro de transformación eléctrica.

El D.2/13 analiza el caso de los eventuales perjuicios causados por la instalación de un centro de transformación eléctrica colocado por una empresa privada en los bajos de un edificio, con licencia municipal basada en una autorización medio-ambiental de la Comunidad Autónoma. El CCR entiende que la reclamación ha de ser desestimada: i) por inexistencia de actuación administrativa, pues los eventuales perjuicios sólo son imputables, en su caso, a dicha empresa en vía civil; ii) por falta de efectividad del daño, pues los perjuicios alegados son eventuales; y iii) por expropiación, pues la instalación había sido forzosa, previo pago del correspondiente justiprecio.

C) Por sobrecostes de una Junta de Compensación.

El CCR ha emitido el importante D.53/12 sobre el derecho de reintegro de los sobrecostes que, para una Junta de Compensación, supone dotar a otros Sectores de la conexión a redes generales de servicios, como las de agua, saneamiento, gas o electricidad.

Señala el CCR que es indiscutible la obligación legal que tienen los propietarios de la Unidad de ejecución, constituidos en Junta de Compensación, de asumir los costes de urbanización de la misma (art. 60.1.e) LOTUR) y, específicamente, de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación (arts. 60.1.f) y 134.2.a) LOTUR)¹³.

¹³ Este último precepto incluye como gastos de urbanización: «*el coste de las obras de...abastecimiento y evacuación de aguas, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, conducciones de gas,*

Para el D.53/12, el contenido del art. 134.2 a) LOTUR debe entenderse acomodado a las nuevas exigencias establecidas en el art. 16.1.c) y d) del RDLeg. 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo (TRLS), que establece las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con la propiedad del suelo *ex art. 149.1.1 CE*.

De esta manera, a la Junta de Compensación le corresponde el cumplimiento de una obligación *inter privatos*, pero intensamente *publicada*, tanto por los sujetos intervinientes (la Junta de Compensación, que tiene naturaleza administrativa; y los propietarios, que deberían haberse constituido en Junta de Compensación) como por el origen y contenido (deber de costear las obras de urbanización). Este último deber tiene una proyección *ad intra* de la Unidad de ejecución y, en su caso, *ad extra*, si un Sector asume más gastos que benefician a otro Sector. En este segundo caso, no cabe negar la potencial posición acreedora de la Junta de Compensación respecto a los propietarios de otros Sectores, si éstos aprovecharan en el futuro las conexiones a las redes generales financiadas por dicha Junta para dotar a aquellos Sectores de la conexión a los sistemas generales. Pero, si no ha habido una orden municipal para que se realizasen las instalaciones que conllevan tales sobrecostes, no puede la Junta instrumentar ahora una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Por tanto, la depuración del coste real de las obras de urbanización referidas a la conexión de las redes de abastecimiento y saneamiento de aguas residuales a los sistemas generales es de extraordinaria relevancia, no sólo *ad intra* de la Junta de Compensación (es decir, a los efectos de determinar la participación de cada uno de los propietarios en el coste de las obras), sino también *ad extra*, esto es, en relación con una hipotética participación en dichos gastos de futuras conexiones a esos sistemas generales, pero sobre ésta última cuestión no se pronuncia el CCR al no haberse producido la misma.

En cualquiera de ambas perspectivas, la Administración municipal, como titular de la función pública urbanística, no puede ser indiferente a la actuación de las entidades urbanísticas colaboradoras, que actúan bajo su tutela, desentendiéndose absolutamente de las mismas: por el contrario, debe salvaguardar los intereses generales de la comunidad local en su conjunto (una parte de los cuales los constituyen los bienes inmuebles de titularidad municipal afectados por la actuación y las cesiones a su favor de bienes y del aprovechamiento urbanístico correspondiente), pero también los de los particulares afectados por la actuación urbanística. Por esa razón, le es exigible a la Administración municipal una mínima diligencia en cuanto a la verificación y verosimilitud de las cuentas de liquidación del proceso urbanizador, no sólo en aquellos casos que afecten directamente a los bienes e intereses municipales, sino para proteger los intereses de todos los propietarios afectados, que pueden entender que los gastos liquidados tienen el respaldo de la Administración de tutela.

conducciones de telefonía y comunicaciones...y demás dotaciones locales que estén previstas en los planes y proyectos, incluidas, en su caso, las obras de conexión con los sistemas generales y de ampliación y refuerzo de los mismos, todo ello sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalaciones de las redes de suministro con cargo a las empresas o entidades suministradoras, conforme a las correspondientes reglamentaciones».

Por ello, el D.53/12 entiende que ambas posibles reclamaciones o peticiones (la de indemnización del sobrecoste y la de reconocimiento del derecho al reintegro del mismo) tienen un fundamento jurídico común, que no es otro que la función pública urbanística de la que es titular el Ayuntamiento en cuanto al desarrollo urbano del municipio (pues, “*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*”, según el art. 3.1 TRSL y, en el mismo sentido, el art. 4 LOTUR).

Caso de existir una orden municipal de que se efectuaran las obras determinantes del sobrecoste y de que ese mayor coste no se repercutiese a los Sectores beneficiarios, estaríamos ante un caso de responsabilidad patrimonial, no reconducible a ninguno de los supuestos indemnizatorios urbanísticos contemplados en el art. 35 TRLS (alteraciones del planeamiento urbanístico, vinculaciones o limitaciones singulares respecto de construcciones y edificaciones, anulación de licencias urbanísticas, ocupaciones de terrenos), y que habría de ampararse en la cláusula general de responsabilidad patrimonial del art. 106.2 CE, desarrollado en los arts. 139 y ss. LPAC, siempre que concurrieran los requisitos generales establecidos en el ordenamiento jurídico.

Pero no debe ser confundido el procedimiento de responsabilidad patrimonial con el *procedimiento previsto en la legislación urbanística para que la Administración tutora (normalmente, la municipal) reconozca a la Junta de Compensación de un Sector el derecho a ser reintegrada por otros Sectores de los mayores gastos que haya realizado en beneficio de los mismos para facilitarles la conexión a las redes generales de servicios*, tales como los de electricidad, el agua o saneamiento, pues la reclamación de responsabilidad patrimonial sólo puede instrumentarse si los sobrecostes se han producido efectivamente y, además, por una orden directa de la Administración; pues, en otro caso, la Junta sólo tiene acción para exigir en el futuro el reintegro de los sobrecostes a los Sectores beneficiarios, cuando éstos traten de conectarse a las redes generales sufragadas por la Junta acreedora.

Si la Junta de Compensación reclama a su Administración urbanística tutora (normalmente municipal) los sobrecostes de urbanización como un procedimiento de responsabilidad patrimonial (acción de condena), y dicha Administración no los ha ordenado pero los reconoce como realizados, bien puede ésta *reconvertir* el procedimiento de reclamación en uno de mero reconocimiento (acción declarativa) del derecho de dicha Junta a ser reintegrada en su día por los otros Sectores beneficiarios de los sobrecostes, salvo que la Junta insista en ejercitar *subsidiariamente* la acción de responsabilidad patrimonial contra la referida Administración, si ésta se opone a dicho reconocimiento y, efectivamente, la expresada Administración, en el expediente tramitado, no reconoce la realización de los sobrecostes ni haberlos ordenado, porque entonces se impone tramitar y resolver la reclamación de responsabilidad patrimonial.

No puede aceptarse, según el D.53/12, la *mutatio libeli* consistente en iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial y, al comprobar que la acción ha prescrito, tratar de reabrir el plazo de prescripción aduciendo, en el trámite de audiencia, que lo ejercitado era el *procedimiento previsto en la legislación urbanística para que la Administración tutora (normalmente, la municipal) reconozca a la Junta de Compensación de un Sector el derecho a ser reintegrada por otros Sectores de los mayores gastos que tenga que realizar en beneficio de los mismos para facilitarles la*

conexión a las redes generales de servicios, tales como los de electricidad, el agua o saneamiento, cuando no se prueba que haya habido una orden municipal de realizarlos (no existe el *quid* de la reclamación), y, además, tales gastos aún no se han materializado (no existe el *quantum* de la reclamación) y nada impide la posterior exigencia a dichos otros Sectores del reintegro de los que se efectúen.

Entiende, pues, el CCR que procede denegar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración urbanística tutora (municipal, en este caso) de la Junta de Compensación reclamante cuando, de los sobrecostes alegados por ésta última, no se han probado pericialmente la antijuridicidad del daño, esto es: i) ni su existencia ni su cuantía; iii) ni que se refieran a servicios de competencia del Municipio o de sus empresas concesionarias (aguas y saneamiento, ya que los de electricidad y otras redes competen, en su caso, a las respectivas Compañías suministradoras); iii) ni que obedezcan al cumplimiento de una orden de dicho Municipio o de sus empresas concesionarias (que se han limitado a señalar los puntos de enganche a las redes); iv) ni que beneficien a otros Sectores distintos del que corresponde a la Junta reclamante. Sino que, por el contrario, se ha probado la inexistencia de una lesión antijurídica, esto es: i) que los sobrecostes alegados (salvo una pequeña instalación de bombeo (que no puede considerarse sobre coste ya que era necesaria para salvar una diferencia de cota), corresponden sólo a obras previstas en el Proyecto y en sus modificados; ii) que la financiación de tales costes está comprendida en el deber jurídico que impone la legislación urbanística a la Junta de Compensación de costear la urbanización de la Unidad de actuación correspondiente, incluidas las obras de conexión a las redes generales; y iii) que los gastos de urbanización ejecutados han sido destinados al servicio exclusivo de la Unidad de actuación correspondiente a la Junta reclamante.

Concluye el D.53/12 que, en caso de alegados sobrecostes de urbanización, el *dies a quo* a efectos de la prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial por los mismos es el de la firma del acta de recepción y, en su caso, de subsanación conforme, de las obras, que incluye tácitamente también la recepción de las redes de abastecimiento y saneamiento correspondientes que, desde entonces, quedan incorporadas al patrimonio municipal con la correspondiente obligación de conservación y mantenimiento (art 67 del Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), aprobado por el RD 3288/1978, de 25 de agosto, de aplicación supletoria en la CAR, *ex* art. 149.3 CE.

6. Daños imputables a la Administración agraria.

La acción administrativa sobre la propiedad rústica tiene una indudable incidencia en la ordenación del territorio, que el CCR ha analizado desde la perspectiva indemnizatoria en los siguientes casos.

A) Daños por operaciones de concentración parcelaria.

El D.28/12, a propósito de una reclamación de responsabilidad patrimonial a consecuencia de la asignación de fincas de reemplazo tras un procedimiento concentración parcelaria, ha permitido al CCR realizar una serie de consideraciones de interés sobre esta operación física y jurídica de reorganización de la propiedad rústica.

Comienza el CCR recordando que la concentración parcelaria se encuentra regulada en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRDA), TR aprobado por DLeg. 118/1973, de 12 de enero, que articula un procedimiento común, compuesto por una fase inicial de solicitud por parte de los interesados, la declaración de utilidad pública, una fase de investigación de la propiedad aportada al proceso y la fijación definitiva de ésta, luego un proyecto de reparcelación y, por último, el acuerdo que contiene las adjudicaciones.

Por tanto, la concentración parcelaria, a juicio del CCR, es un procedimiento administrativo de contenido económico, con la concreta finalidad de rentabilizar las explotaciones agrarias por medio de la reordenación del terreno y de la redistribución de la propiedad. En ella, cada propietario accede al proceso de división con un crédito, que es el valor de sus fincas aportadas, para lo que accede a unas deducciones legales en sus aportaciones, no superiores al 3%. Las propiedades entregadas forman una masa que debe ser reparcelada por la Administración gestora.

Así, una vez declarado firme el acuerdo de concentración parcelaria, se redacta y aprueba el acta de reorganización de la propiedad, que es el documento autorizado por la Administración gestora competente, donde se relacionan y describen las fincas resultantes de la concentración o fincas de reemplazo, con las circunstancias necesarias para la inscripción de las mismas en el Registro de la Propiedad, y la manifestación expresa de su indivisibilidad que proceda.

Recuerda el D.28/12 que el procedimiento de concentración parcelaria tiene su propio sistema de revisión administrativa y jurisdiccional, mediante la interposición, en su caso, de los correspondientes recursos, por lo que no procede, con carácter general, acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial para obtener la referida revisión, máxime cuando no concurren los requisitos necesarios para ello.

Esto dicho, el posible menoscabo económico (consistente en que los bienes de reemplazo entregados, no se correspondan, en morfología y situación productiva, con las parcelas originales, de suerte que no sea posible alcanzar el nivel de producción y rentabilidad anterior a la concentración sin efectuar inversiones en infraestructuras) no existe cuando pericialmente se prueba que la concentración ha supuesto un valor añadido a las fincas frente a la dispersión previa y los menoscabos no han ido más allá de los que tienen el deber jurídico de soportar en virtud del propio procedimiento de concentración parcelaria.

Por supuesto, en el proceso de concentración parcelaria, la Administración gestora viene obligada a realizar obras de mejora y acondicionamiento de caminos rurales (estos se renuevan), se establecen los necesarios desagües, se adaptan las vías pecuarias de la zona, se eliminan accidentes artificiales que impiden el cultivo, todo ello de forma gratuita para todos los partícipes de la concentración.

Evidentemente, lo que no se hace en el procedimiento de concentración parcelaria a costa del común son obras de reestructuración para efectuar concretas plantaciones (frutales, viñedos...), las cuales deben ser sufragadas por los concretos propietarios (a cada partícipe de la concentración se le asignan tierras por valor igual al entregado y será él el que disponga como explotar mejor lo asignado).

De ahí que la cuantificación de las obras de mejora o adecuación de las fincas asignadas al cultivo al que cada adjudicatario desee adecuarlas no denota daño alguno proveniente de la actuación u omisión administrativa en el proceso de concentración parcelaria, sino que se trata de una cuantía que cada adjudicatario puede invertir para hacer más rentable su explotación y que, como tal, está dentro de la propia organización y explotación que cada propietario haga de los bienes de los que es titular y que fueron entregados por la Administración en igualdad de condiciones a todos los partícipes de la concentración.

En suma, concluye el D.28/12 que una reclamación de superficie de terreno con cargo a la masa común, debe atenerse al art. 206.2 LRDA, a cuyo tenor el *destino de las tierras sobrantes de la masa común tendrá carácter provisional durante los tres primeros años posteriores a la firmeza del acuerdo*, mediante la cesión temporal en uso a los Ayuntamientos, pues dicho periodo temporal de tres años responde al "destino" de estas tierras sobrantes que, una vez efectuadas las actas de reordenación, consiste *en la estricta corrección de errores materiales* (STS de 31-7-1999); por lo que dicha reclamación debe ser desestimada cuando, de la de la puntuación asignada a lo aportado y a lo entregado, no se infiere error material alguno en la redistribución final de la propiedad.

B) Daños por arranque forzoso de plantaciones enfermas.

La evidente concomitancia jurídica entre edificaciones y plantaciones como elementos del suelo y del vuelo con incidencia territorial aconseja una breve alusión a estas últimas. En efecto, el CCR, en sus D.27/12 y D.61/12, ha examinado la eventual responsabilidad de la Administración agraria en sendos casos de arranque y eliminación forzosa de plantaciones afectadas por la aplicación del programa de erradicación y control del fuego bacteriano de las rosáceas, lo que ha permitido al CCR analizar la naturaleza jurídica de estas indemnizaciones, a caballo entre las *expropiaciones forzosas virtuales* y las *responsabilidades administrativas especialmente baremadas*.

En efecto, se trata de casos en los que procede una indemnización legalmente tasada sin seguir ni el procedimiento expropiatorio ni el de responsabilidad patrimonial, como sucede, entre otros, en los rescates de concesiones, en el sacrificio obligatorio de ganado por epizootias y también en el arranque compulsivo de plantaciones afectadas por plagas vegetales. Concretamente, las indemnizaciones por los trabajos y daños consecuentes a la aplicación forzosa de medidas administrativas, de arranque y eliminación de plantas y materiales contaminados, adoptadas para la erradicación y no propagación en explotaciones agrarias de un brote vegetal de fuego bacteriano quedan sujetas a los baremos establecidos en los RRDD 1201/99, 1512/05 y 246/10.

En cuanto a su naturaleza jurídica, para el CCR, no se trata propiamente de una expropiación, ni de una subvención, sino de una responsabilidad patrimonial *sui generis* o singular, análoga al caso del sacrificio obligatorio de ganado afectado por epizootias, que debe ser tramitado por el procedimiento de la responsabilidad patrimonial y que, por tanto, exige dictamen preceptivo, en su caso, del CCR, ya que la ley reguladora del mismo lo refiere a todo caso de reclamación de daños y perjuicios, sin tener que indagar sobre la naturaleza del procedimiento del que deriva.

6. Posibilidad de indemnizaciones *in natura*.

Finalmente, sobre el pago de la indemnización, el CCR ha declarado que puede ser en dinero, pero también mediante reparación *in natura* o en especie, admitida por el art. 141.4 LPAC, cuando sea apropiada para lograr la reparación debida y convenga al interés público. Así, el D.48/11 admite una reparación *in natura* consistente en reparar desperfectos en un edificio a costa de la Administración responsable de los mismos.

III. DOCTRINA DEL CCR SOBRE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN MATERIA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA.

En la contratación pública, la Administración goza de prerrogativas exorbitantes con respecto a los contratos privados, como son las de interpretación ejecutiva, modificación obligatoria (*ius variandi*) o resolución unilateral (art. 232 LCSP), por ello, la legislación contractual viene exigiendo un previo y preceptivo dictamen de los AOCA cuando media oposición del contratista frente al ejercicio de tales potestades, con la finalidad de garantizar un estricto ajuste a Derecho de las mismas. De entre la actividad contractual que ha sido objeto de dictamen por el CCR, algunos casos pueden ser destacados por su relación con la ordenación territorial, el urbanismo y la vivienda, como son los siguientes.

1. Tipología parcial de contratos con incidencia urbanística.

A) Contratos de urbanización: el problema de los costes de electrificación de una Unidad de Ejecución del Plan General.

El D.35/11 se pronuncia sobre la improcedencia de la resolución de un contrato de obras de urbanización por culpa imputada al contratista, cuando ha concluido el plazo de ejecución y las obras de urbanización ya están terminadas, incluidas las de conducción y conexión eléctrica *interna*, aunque, en la ejecución y sus diversas prórrogas, haya habido retrasos culpables penalizados por la Administración contratante, se encuentre pendiente una sentencia sobre las penalizaciones impuestas, y, en el acta de recepción, persistan discrepancias, no resultas en su día por la Administración contratante (mediante una interpretación ejecutiva del contrato y su proyecto), sobre la imputación de los pagos de la traída eléctrica *externa*, cuya realización y facturación compete a un tercero (la Compañía eléctrica). Entiende el CCR que, en tal caso, no procede resolver el contrato, sino que éste entre en fase de liquidación, con reclamación (ejecutiva, si son la favor de la Administración contratante) de los saldos resultantes.

El caso es interesante ya que plantea la cuestión de la imputación de los costes de obra urbanizadora relativos a la energía eléctrica. A este respecto, el CCR entiende (D.35/11 y D.36/11) que, salvo cláusula contractual en contrario, hay que distinguir entre gastos de instalación eléctrica *interna* y *externa* a la Unidad de Ejecución (UE) de un Plan General de Urbanismo (PGU): i) los gastos derivados de la instalación eléctrica *interna* de una UE del PGU, incluidos los de tendido interior y establecimiento de puntos de conexión a la red general, corresponden al contratista de la obra de urbanización y hay que entender que han sido, por tanto, objeto de la presupuestación, licitación y adjudicación del contrato de obras de urbanización; pero ii) los gastos de instalación eléctrica *externa*, esto es, los necesarios para conducir la electricidad suficiente hasta la UE urbanizada, corresponden al promotor -en su caso, la

Administración municipal contratante-, aunque tales instalaciones deban ser ejecutadas y facturadas por la Compañía suministradora o por sus empresas dependientes; y, por tanto, hay que entender que no han sido objeto de presupuestación, licitación ni adjudicación en el contrato de obras urbanizadoras.

El supuesto de hecho analizado en el D.35/11 era aún más complejo ya que presentaba la existencia de partidas presupuestadas genéricamente, a tanto alzado y de cuantía moderada, por el contratista, para gastos de electrificación. El CCR entiende que estas partidas deben ser referidas a los gastos *internos* y no a los *externos* de conducción de electricidad, especialmente si éstos últimos han sido negociados por las partes contractuales con la empresa suministradora tras la adjudicación del contrato.

Ahora bien, el D.35/11, una vez establecida la distinción entre obras de electrificación *internas* y *externas*, precisa que no deben ser confundidos ni mezclados los siguientes aspectos: i) las *consecuencias jurídicas* que *las obras de electrificación, sean internas o externas, conlleven en el retraso de la ejecución del contrato*, como son las prórrogas, demora, penalización o resolución, imputables o no al contratista, según los casos; ii) la *cuantía del coste de dichas obras de electrificación*, el cual dependerá: si son *internas*, de su presupuestación por el contratista, ya la efectúe antes de la adjudicación del contrato o después de la misma mediante un expediente contradictorio de revisión de precios, aunque en el mismo intervenga orientativamente la Compañía suministradora de energía eléctrica; y, si son obras *externas*, de su presupuestación por la Compañía suministradora, ya la efectúe ésta antes de la adjudicación del contrato o en una valoración negociada ulteriormente con el promotor, aunque en la misma intervenga el contratista; y iii) la *imputación del pago del coste de las obras de electrificación*, que incumbe al contratista, si son *internas*; y al promotor, en su caso, la Administración contratante, si son *externas*; por lo que si, en éste último caso, la Administración contratante las impusiera ejecutivamente al contratista, éste tendría derecho a su abono mediante la oportuna modificación del contrato.

Por último, el D.36/11 trae causa del D.35/11 que he comentado, pues se refiere a la improcedencia de la resolución del contrato de dirección de obra por conexión con la resolución del contrato de obra principal imputada a culpa del contratista principal, ya que la eventual resolución culpable de éste, al igual que la anterior penalización del mismo por demora, no implica necesariamente la de aquél, que debe entrar en fase de liquidación, con abono entre las partes de los saldos resultantes.

B) Contrato de arrendamiento de un inmueble calificado como dotacional.

El D.48/10 contempla un curioso caso de *contrato de arrendamiento "nummo uno"* de un inmueble calificado urbanísticamente como dotacional. A este respecto, declara: i) que el contrato de arrendamiento celebrado entre un Ayuntamiento y un particular para que éste habite en una planta de la casa consistorial es un contrato privado de la Administración; ii) que el arrendamiento simbólico *-nummo uno-* de un bien inmueble municipal para vivienda por un céntimo de euro mensual, salvo que existan mejoras u otras razones que lo expliquen, conculca en la CAR el art 184.2 i.f. LALR que exige que el precio de los contratos no puede ser inferior al 6% del valor venal de los bienes; iii) que el arrendamiento por doce años de un bien inmueble municipal debe ser autorizado por el Pleno, por lo que el Alcalde es incompetente al respecto; iv) que el arrendamiento de un inmueble calificado urbanísticamente como

dotacional es anulable por infracción de la correspondiente norma urbanística, salvo que se justifique que se trata de dotar de casa-habitación a un empleado municipal vinculado con el servicio dotacional de que se trate; y v) que, al revisar un arrendamiento ilegal, se han de tener en cuenta las indemnizaciones procedentes por mejoras eventualmente realizadas por el inquilino en el bien cuyo arrendamiento se anula.

C) Contrato de enajenación de parcelas incluidas en el Patrimonio Municipal del Suelo, con destino a la edificación en ellas de VPO.

En su D.9/12, el CCR se ha ocupado de la distinción entre *contratos privados de la Administración, contratos administrativos típicos y contratos administrativos especiales*, declarando, respecto a su régimen jurídico, que no es un contrato privado de compraventa de inmuebles patrimoniales, excluido de la LCSP (cfr. art. 4.1.p LCAP), sino un *contrato administrativo especial* del art. 5.2 LCSP (distinto de los típicos o nominados del art. 5.1 LCSP), el celebrado por un Ayuntamiento para la enajenación de parcelas incluidas en el Patrimonio Municipal del Suelo, con destino a la edificación en ellas de VPO destinadas a beneficiarios de un Plan autonómico de vivienda, cuando así lo aceptó expresamente la empresa contratista, participando libremente en el concurso de adjudicación y asumiendo en el contrato posteriormente formalizado, tanto el Pliego de condiciones como la legislación de contratos del sector público, de acuerdo con la libertad de pactos reconocida por el art. 25 LCSP.

D) Contrato de obras de edificación celebrado por una Universidad pública con una empresa contratista.

El CCR ha tenido ocasión de declarar en su D.27/13 que un contrato de obras de edificación celebrado por una Universidad pública con una empresa contratista es un *contrato del sector público de carácter administrativo*: i) es *del sector público*, pues, según el art. 2.1 TRLCSP, «*son contratos del sector público y, en consecuencia, están sometidos a la presente Ley en la forma y términos previstos en la misma, los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que celebren los entes, organismos y entidades enumerados en el artículo 3*», que incluye expresamente entre ellos a las Universidades públicas (art. 3.1.c); y ii) es *de carácter administrativo*, pues, según el art. 18 TRLCSP, «*los contratos del sector público pueden tener carácter administrativo o carácter privado*»; y el art. 19.1.a) atribuye expresamente naturaleza administrativa al contrato de obra, al que es aplicable lo dispuesto en el Libro IV del TRLCSP, sobre los «*efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos*» (arts. 208 a 315 TRLCSP); y, en particular, las normas específicamente aplicables al contrato de obra que incluye en su Título II (arts. 229 a 239 TRLCSP).

2. Perfección de los contratos administrativos con incidencia urbanística.

El D.9/12 recuerda que, antes de la reforma operada en el art. 27.1 LCSP por la Ley 34/10 (que incorpora la Directiva CE 66/07), nuestra tradición legislativa era que los contratos administrativos se perfeccionaban en el momento de su adjudicación definitiva (cfr. art. 53 LCAP), por lo que la falta de formalización imputable al contratista determinaba la resolución con incautación de la fianza provisional *ex arts. 54.3 LCAP y 140.4 LCSP*. Pero, tras la expresada reforma, como señala la E.M. de la citada Ley 34/10, se ha refundido «*en un solo acto la adjudicación provisional y*

*definitiva, haciendo coincidir la **perfección** del contrato con la **formalización** del mismo, sin que entre ambos trámites se prevea actuación alguna, salvo, claro está, las que deriven de la posible interposición del recurso».* Por esa razón, dispone ahora el nuevo art. 27.1 LCSP (RDLeg. 3/2011), que «*los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización*».

En consecuencia, el D.9/12 concluye que los contratos cuya adjudicación definitiva se produjo antes de la entrada en vigor de la reiterada reforma se rigen por la legislación anterior y, por tanto, se consideran perfeccionados y válidos desde el momento de su adjudicación definitiva, aunque aún no hubieran sido formalizados.

Por otra parte, es intrascendente la alegada baja temeraria cuando (*ex arts. 136 LCSP y 85 RCAP*) se admiten ofertas con distintas variantes y la adjudicación no atiende exclusivamente al precio ofertado (D.45/12).

3. Distinción entre cesión del contrato y cesión de pagos contractuales.

El CCR ha dedicado su D.7/12 a la distinción entre cesión del contrato y cesión del derecho al cobro de las prestaciones contractuales, señalando: i) que es posible una cesión de créditos, por contrato de *factoring*, a favor de una entidad bancaria que presuntamente ha descontado a favor del contratista las facturas en cuyo pago se ha retrasado la Administración; y ii) que es ajustado a Derecho, *ex art. 1176,2 Cc*, el pago de la Administración por consignación judicial, ante la incertidumbre sobre la prelación existente entre diversos acreedores cesionarios que reclaman el pago de los créditos debidos por dicha Administración al contratista cedente.

4. Ejecución de los contratos administrativos con incidencia urbanística: principales incidencias.

A) Plazos y prórrogas, en especial, las automáticas, las tácitas y las motivadas por subvenciones.

El CCR ha señalado, en D.35/11 y D.45/12, que el contrato de obras es un *negocio fijo* en el que el simple vencimiento de los plazos, sin que la prestación del contratista esté realizada, implica *ipso iure* la calificación de incumplimiento a causa de éste, según DD. del CEst. de 26-10-67 y 13-1-83, *sin necesidad de interpelación o intimación* previa por parte de la Administración contratante, salvo que el retraso no se haya producido por causas imputables al contratista (cfr. art. 196.3 LCSP).

Ahora bien, el acto administrativo por el que la Administración contratante añade una *cláusula de prórroga automática* de la duración del contrato no es nulo de pleno derecho por infracción del art. 157 LCAP, ya que es una manifestación del *ius variandi* que asiste a la Administración, sobre todo cuando, en una interpretación integrada y sistemática de dicha cláusula, se aprecia que dicha Administración se reservó el derecho de denunciar el contrato en cada posible prórroga simplemente preavisándolo al contratista con 6 meses de antelación (D.2/12).

Esto dicho, la inactividad municipal, que consiente la continuación de las obras y el pago de certificaciones una vez transcurrido el plazo contractual, debe ser calificada de *prórroga tácita* y, por más que constituya una irregularidad que genera inseguridad

jurídica, no puede ser entendida por el contratista como un desistimiento o suspensión de la obra por parte de la Administración (D.45/12).

Tampoco deben ser confundidas las prórrogas contractuales que solicite el contratista y conceda la Administración contratante con las prórrogas que ésta última solicite al Estado para justificar la conclusión de las obras con vistas a obtener una subvención para financiarlas; por eso y aunque estén relacionadas, las prórrogas concedidas por la Administración estatal subvencionante no implican necesariamente prórrogas contractuales, las cuales deben ser notificadas expresamente al contratista (D.45/12).

B) Interpretaciones ejecutivas, órdenes de ejecución y penalizaciones por retraso.

La Administración contratante, que, además, es *dominus operis*, no debe consentir el retraso en la ejecución de las obras cuando se presenten discrepancias con el contratista, pues ello implica hacer dejación de las potestades que la legislación contractual le confiere en interés público para, en el momento adecuado y no con retraso, imponer una interpretación ejecutiva del contrato y dar las órdenes de ejecución pertinentes (D.35/11, D.36/11).

Las penalizaciones por retraso, como ha declarado la STS 6-3-97, no son manifestación de la potestad sancionadora, sino una modalidad de la autotutela administrativa en materia de dirección, inspección y control del contrato, consistente en arbitrar medios coercitivos de estímulo al cumplimiento, de contenido reglado, aunque impuestos discrecionalmente por la Administración en aras del interés público. Esto dicho, las penalizaciones implican una prórroga implícita y revelan que la Administración no ha optado por la resolución del contrato (D.35/11).

C) Recepción y liquidación de las obras, en especial las de urbanización.

La recepción debe ser un acto claro, incondicional y definitivo, que no induzca a confusión con instrumentos propios de otras fases contractuales, especialmente las de liquidación, como sucede si se califica de parcial, se acompaña de una certificación-liquidación de obras, se relacionan las obras parcialmente ejecutadas, pero resulta que corresponden a la totalidad de las contratadas, o se difiere el inicio del plazo de garantía a la subsanación de ciertas deficiencias (D.35/11).

En caso de obras de urbanización, el D.53/12 entiende que el acta de recepción incluye tácitamente también la recepción de las redes de abastecimiento y saneamiento correspondientes que, desde entonces, quedan incorporadas al patrimonio municipal, con la correspondiente obligación de conservación y mantenimiento (*ex art 67 RGU*, aprobado por RD 3288/1978, de 25 de agosto, de aplicación supletoria en La Rioja, *ex art. 149.3 CE*).

El contrato ejecutado, una vez recibidas las obras, debe entrar en fase de liquidación, en la que se abonen los saldos respectivos, una vez compensadas las partidas cuyo pago incumba a cada parte, como son las certificaciones debidas, los intereses por demora pendientes, las penalidades impuestas no satisfechas, la aplicación de partidas presupuestadas a los gastos correspondientes que resulten pendientes de pago, deducida la baja de licitación, y otras semejantes (D.35/11).

5. Resolución de los contratos administrativos de obra con incidencia urbanística:

A) Causas de resolución: en especial el incumplimiento imputable al contratista.

Prescindiendo de más remotos antecedentes consultivos y centrándonos entre enero de 2012 y junio de 2013, el CCR se ha pronunciado en cuatro dictámenes sobre la resolución de contratos de obras con incidencia urbanística por la causa de resolución, alegada por la Administración contratante, consistente en el incumplimiento imputable al contratista: D.9/12 ¹⁴, D.37/12 ¹⁵, D.45/12 ¹⁶ y D.27/13 ¹⁷. En estos dictámenes, se han exigido los siguientes requisitos para entender producida esta causa de resolución contractual.

a) Desplazamiento de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

La Ley Concursal 22/03 no es aplicable a los contratos administrativos, ya que su art. 67.1 determina expresamente que *«los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial»*. Esta inaplicación de la Ley Concursal, como aclara el D. 27/13: i) debe entenderse limitada a los contratos *administrativos*, pero no a los contratos *privados* celebrados por el sector público, los cuales quedan sujetos a la misma; ii) determina también la inaplicación a dichos contratos administrativos del art. 62 de la propia Ley Concursal que atribuye al juez del

¹⁴ D.9/12: resolución de un contrato administrativo especial de enajenación por un Ayuntamiento de parcelas incluidas en el Patrimonio Municipal del Suelo con destino a la construcción en ellas de VPO en régimen general y su posterior enajenación a beneficiarios incluidos en el Plan de Vivienda de La Rioja 2009-2013, siendo la causa de resolverlo el incumplimiento por la empresa adjudicataria del pago del precio de las parcelas, que no se hizo efectivo en el plazo establecido en el Pliego de cláusulas administrativas particulares ni en el de prórroga otorgada por la Administración contratante.

¹⁵ D.37/12: resolución de un contrato administrativo de obras de urbanización de una calle municipal por haber abandonado el contratista las obras, no haberlas concluido dentro del plazo máximo establecido y haber irrogado a la Administración municipal contratante los daños y perjuicios inherentes al sobrecoste correspondiente a la contratación de otra empresa que las termine.

¹⁶ D.45/12: resolución de un contrato municipal de obras de pavimentación por incumplimiento del plazo de ejecución de las obras, habiéndolas paralizado el contratista al no aceptar los precios incluidos en el proyecto modificado presentado por la Dirección de obras para incluir los costes derivados de la aparición en el subsuelo de unas conducciones de gas dudosamente contempladas en el Proyecto originario, y exigir el contratista unos precios mayores que, al exceder los cubiertos por la subvención estatal, serían a cargo del Ayuntamiento.

¹⁷ D.27/13: resolución –con retención de garantía e indemnización de daños y perjuicios- de un contrato administrativo de obras celebrado por una Universidad pública con una empresa contratista que incumple el plazo de ejecución pactado, abandona las obras dejando sin ejecutar un 60% de las proyectadas, y finalmente es declarada judicialmente en concurso, sin que proceda aceptar que ello se ha debido a incumplimientos ajenos, como demoras de los proveedores en los suministros de materiales, de los subcontratistas en las prestaciones subcontratadas y de la Administración contratante en la aprobación de proyectos modificados o de una propuesta efectuada por la contratista para ceder el contrato a otra empresa.

concurso la competencia para resolver los contratos en general por incumplimiento del concursado; y iii) conlleva que, si bien la legislación contractual administrativa incluye como causa de resolución de los contratos administrativos la declaración en concurso del contratista (cfr. art. 222.b TRLCSP), dicha declaración no excluye, sin embargo, la aplicación, incluso preferente, al contratista concursado de las demás causas de resolución contractual legalmente previstas en dicha legislación contractual (cfr. art 222 cit) cuando concurrieren en el caso; de ahí que el D.27/13 admita que la oposición del contratista a una resolución por incumplimiento imputable al mismo pueda ser manifestada por el administrador concursal que lo representa.

b) Incumplimiento imputable a culpa del contratista.

Explica el D. 27/13 que la culpa del contratista (deudor) no equivale a *negligencia*, sino que se trata de una *culpa por hecho propio*, es decir, que su responsabilidad por incumplimiento deriva de la imputación objetiva a su conducta de los daños causados al ente administrativo contratante (acreedor), sea ésta directa o indirecta: tanto si la causó él, cuanto si la causaron sus auxiliares, o si su conducta o condiciones son las que explican la actuación de terceros que provocó indirectamente el daño que estaba obligado a evitar.

El incumplimiento –precisa también el D.27/13- ha de ser objetivamente imputable a la conducta del contratista, por lo que ha de ser calificado como culpable, naciendo del mismo, por tanto, una obligación adicional de responsabilidad contractual.

c) Incumplimiento relevante.

El CCR ha insistido en el requisito de *trascendencia o esencialidad* del incumplimiento para que pueda ser resuelto un contrato administrativo por esa causa. Esta doctrina, que ya había sido formulada en D.59/07, D.122/07; D.122/08; D.61/09, D.80/09 y D.72/11, ha sido ratificada en D.7/12.

Concretamente, el CCR ha efectuado recientemente las siguientes declaraciones sobre este particular: i) que no es esencial el retraso de tres o cuatro meses en el pago del primer plazo del pago del precio de adjudicación, cuando el pago total se ha efectuado antes del inicio del procedimiento de resolución del contrato y no hay motivos para presumir impagos posteriores (D.72/11); ii) que es esencial el pago del precio del contrato en el plazo previsto en el Pliego, de manera que el vencimiento de los plazos establecidos implica, automáticamente y sin necesidad de interpelación previa, su incumplimiento (D.9/12); iii) que son esenciales, por conexión, otros incumplimientos derivados o consecuencia del impago del precio, como (en un contrato de enajenación de parcelas para edificación) la no solicitud en plazo de la licencia de obras para edificar las parcelas o la inedificación de las mismas en el plazo previsto para ello, obligaciones que también deben considerarse esenciales en el contrato (D.9/12); iv) que es indiferente si el impago del precio en plazo se produjo por falta de financiación con recursos propios o ajenos, por ejemplo, por no concesión de créditos esperados (D.9/12); y v) que es intrascendente si el impago del precio en plazo (en un contrato de enajenación de parcelas para edificación) se produjo por incumplimiento de obligaciones urbanísticas previas por parte del Ayuntamiento (concretamente al no obtener el contratista financiación de entidades de crédito como consecuencia de la falta de aprobación municipal del Proyecto de urbanización por el sistema de cooperación, en cuyo desarrollo y ejecución las parcelas, que ya habían sido objeto de un Proyecto de reparcelación aprobado y publicado, adquirirían la condición de solar y harían factible la acción empresarial encaminada a la edificación de las parcelas), pues, al ser suelo urbano no consolidado del art. 42 a) LOTUR, con independencia del sistema de actuación que se siga, los costes de urbanización son contractualmente del Ayuntamiento y la concesión de licencias es posible *ex art. 44.1,2 LOTUR*, cuando se asegure con garantías reglamentarias o, en su defecto las establecidas en el art. 41 RGU (RD 3288/78) la edificación simultánea a la urbanización (D.9/12).

Finalmente, el CCR ha reseñado en su D.45/12: i) la irrelevancia de los alegados defectos, inadecuaciones o insuficiencias del Proyecto original o del modificado propuesto por la Dirección de obra que no sean debidamente probados por el contratista mediante un informe técnico *ad hoc*; ii) la intrascendencia de la alegada falta de determinación de la Dirección de la obra, ya que las prerrogativas contractuales de ejecución e interpretación forzosa de las discrepancias surgidas durante la ejecución del contrato corresponden al órgano de contratación, que no puede desentenderse de la ejecución del contrato; y iii) la insignificancia de la alegada temeridad de la oferta cuando ésta comprendía variantes y la adjudicación no tuvo en cuenta sólo el precio ofertado.

d) Motivación de la medida resolutoria.

En la misma línea, el CCR ha subrayado, como requisito para resolver un contrato, la necesaria *motivación o justificación* de tal medida, con las pruebas correspondientes, la determinación de las obligaciones incumplidas y su imputación por culpa al contratista (D.35/11, D.36/11). En este sentido, el CCR ha advertido: i) que es precisa una ponderación de la importancia de los plazos prefijados (D.9/12, que reproduce la doctrina sentada en D.59/07); y ii) que también debe ser tenida en cuenta la medida con la que la Administración contratante ha empleado sus prerrogativas de resolución, p.e. confiriendo prórrogas para efectuar el pago (D.9/12).

e) Improcedencia de otras medidas.

Como requisito adicional negativo, el CCR ha señalado que la resolución contractual requiere *que sean improcedentes otras medidas*, tales como prórrogas, órdenes de ejecución o penalizaciones por retraso (que, como ha declarado la STS 6-3-97, no son manifestación de la potestad sancionadora, sino una modalidad de la auto-tutela administrativa en materia de dirección, inspección y control del contrato, consistente en medios coercitivos de estímulo al cumplimiento, de contenido reglado, aunque impuestos discrecionalmente por la Administración en aras del interés público), pues tales medidas suponen, en su caso, una prórroga implícita y revelan que la Administración no ha optado por la resolución del contrato (D.37/12, que reitera la doctrina sentada en D.122/08 y D.35/11).

De ahí, extrae el CCR: i) la improcedencia de la resolución de un contrato una vez realizada la recepción de las obras (según DD. del CEst. 2510/04, 1274/05 y 1276/05), con las salvedades propias de la subsanación de deficiencias (D.35/11); y ii) la improcedencia de la resolución del contrato por impago del precio debido por el contratista adjudicatario cuando el pago lo ha efectuado antes del inicio del procedimiento de resolución del contrato (D.72/11).

f) Inexistencia de incumplimientos previos imputables a la Administración.

A este respecto, el D.27/13 se ha pronunciado por la intrascendencia, ante el evidente abandono de las obras por parte de la empresa contratista, de la alegación del contratista de que ello se ha debido: i) a la demora de la Administración contratante en aprobar las propuestas de un proyecto modificado o de cesión del contrato a otra empresa, pues la Administración no estaba obligada a aprobarlas; o ii) a incumplimientos de los proveedores en los suministros de materiales o de los subcontratistas en las prestaciones subcontratadas, pues la responsabilidad del contratista por incumplimiento deriva de la imputación objetiva a su conducta de los daños causados a la Administración contratante por el incumplimiento del contrato, tanto si tales daños han sido causados directamente por el contratista como si lo han sido indirectamente por conductas de sus auxiliares o de terceros que el contratista

estaba obligado a evitar.

B) Efectos de la resolución.

a) Liquidación de las obras.

Los D.37/12 y D.45/12 recuerdan que la resolución del contrato da lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras para fijar los saldos pertinentes, con asistencia del contratista al acto correspondiente (cfr. arts. 222 y 208 LCSP y 172 RCAP). Pero, como precisa el D.45/12, el contratista debe ser citado al acto de comprobación y medición de las obras, pero la Administración contratante debe decidir ejecutoriamente sobre los precios contradictorios que procedan, incluyendo la parte proporcional de las mejoras ofrecidas y decidiendo sobre el saldo resultante a la vista de la propuesta de la Dirección facultativa.

b) Incautación de la garantía definitiva.

El CCR había dedicado a esta cuestión los D.59/07, D.61/09, D.80/09, D.3/10, D.5/10 y D.94/10. En 2012, ha completado su doctrina al respecto señalando: i) que la incautación de la garantía no es automática en caso de resolución por incumplimiento (cfr. arts. 140.3 y 298.4 LCSP y D.646/12, de 5 de julio, del CESt.), pues no se trata de una incautación-sanción, sino de una retención pues la garantía está afecta al pago de posibles daños y perjuicios, los cuales pueden ser de importe superior a la misma o inferior e incluso no existir. En el primer caso, ha de exigirse al contratista el exceso; y, en los dos segundos, habrá que devolver al contratista el resto o la totalidad de la garantía (D.27/13, en línea con D.3/10, D.5/10, D.94/10 y D.7/12; ii) que la pérdida de la garantía definitiva constituye *ex art. 208.3 LCSP* el efecto directo de la resolución, como pena a tanto alzado que sanciona el incumplimiento culpable (D.9/12).; y iii) que, si bien la incautación de la garantía no es automática, cabe acordar la retención de su importe como medida cautelar al amparo del art. 72.1 LPAC, a la espera de que se determinen, de forma fundada y conforme a Derecho, los daños y perjuicios imputables al contratista y su valoración en dinero o prestación del equivalente (D.27/13).

c) Indemnización de daños y perjuicios.

El art. 225.3 TRLCSP dispone que *«cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista, éste deberá indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados»*. En esto, señala el D.27/13, lo que hace la ley es extender a los contratos administrativos lo que, para el Derecho privado, dispone el art. 1.101 Cc., según el cual *«quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquélla»*.

En otras palabras, la *calificación del incumplimiento del contratista como culpable*, esto es, imputable a culpa del contratista conlleva, como explica el D.27/13: i) la resolución del contrato; y ii) el nacimiento de una obligación *adicional* de responsabilidad llamada *contractual* que obliga a resarcir los daños derivados del incumplimiento de una obligación preexistente cuando los mismos se hayan efectivamente

producido. Repárese en que, como resalta el citado D.27/13, la indemnización del daño (prestación del *id quod interest*) no tiene aquí su fundamento en el *incumplimiento*, sino en el *daño* derivado de él, y no es efecto de ninguna obligación preexistente, sino una *nueva* obligación, que –eso sí– surge del daño injusto de incumplimiento de otra anterior (cfr. arts 225.3 y 4 TRLCSP).

Esta responsabilidad contractual, como indica el CEst. en su D.646/12, de 5 de julio, sin pérdida de la garantía constituida, debe dar lugar a la incoación de un procedimiento contradictorio para la determinación de los daños y perjuicios causados a la Administración contratante, o que puedan ocasionarse a la misma (como es el caso del reintegro de una subvención estatal concedida para financiar las obras).

Concretamente el D.9/12 señala que, en un contrato de enajenación de parcelas para la edificación, pueden ser daños y perjuicios: i) el interés de demora en el abono del precio de las parcelas desde el día en que venció el plazo para su pago hasta la fecha en que se acuerde la resolución del contrato¹⁸; y ii) el retraso en la construcción de las viviendas debidamente cuantificado. Si bien, como indica el D.7/12, en el caso de que, junto al incumplimiento imputable al contratista, haya concurrido también demora de la Administración en el pago de las mensualidades debidas, procede la *compensación de daños* en la cuantía que corresponda. Además, para calcular los daños y perjuicios deben, en su caso, tenerse en cuenta las propuestas de modificación de contrato que hubiere hecho antes la Administración contratante (D.27/13).

Los daños, como señala el D.45/12, se harán efectivos con cargo a la garantía constituida por el contratista, sin perjuicio de la subsistencia de su responsabilidad si aquellos excedieran del importe de dicha garantía. Por tanto, una vez determinados los daños, la indemnización se hará efectiva en primer lugar sobre la garantía constituida (cfr. art. 225.3 TRLCSP). Por eso, determina el número siguiente del mismo artículo que, «*en todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida*», aunque, en caso de resolución del contrato por concurso del contratista, sólo se acordará la pérdida de la garantía «*cuando el concurso hubiera sido calificado como culpable*» (D.37/12). Si la Administración contratante acredita daños y perjuicios por importe superior a la cuantía de la garantía definitiva que procede incautar, responderá de ellos el contratista culpable *ex art. 208.3 LCSP y 225.3 TRLCSP* por el exceso que se determine (D.9/12, y D.27/13).

d) Prevención de la ruina e inutilidad de lo ejecutado.

Una vez liquidada la obra y comprobada la que resta por ejecutar, la Administración, de manera inmediata y por trámite de urgencia, ha de proceder a lo necesario para evitar la ruina o inutilidad de lo construido, incluso procediendo a una nueva adjudicación de las obras (D.45/12).

¹⁸ El D.72/11 ha advertido que, caso de demora en el pago de parte del precio por parte del contratista, la Administración perjudicada (municipal, en el caso) puede resarcirse, con cargo a la fianza definitiva, con el interés legal fijado por la Ley de Presupuestos del ejercicio correspondiente, *ex arts 4 LHL y 1108 Cc*, ya que no procede la imposición de las penalidades previstas en el art. 196 LCSP, por no tratarse de un incumplimiento total (art. 196.4 LCSP), ni parcial redundante en uno total (art. 196.6 LCSP), ni de un cumplimiento parcial de prestaciones (art. 196.7 LCSP).

IV. DOCTRINA DEL CCR SOBRE REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS NULOS DE PLENO DERECHO EN MATERIA URBANÍSTICA.

Como es sabido, el CEst. y los AOCA deben emitir un dictamen previo, preceptivo y, además, habilitante, para que la Administración pública pueda ejercitar su potestad de revisar de oficio, por motivos de legalidad, sus propios actos administrativos declarativos de derechos (art. 102.1 LPAC) cuando éstos adolezcan de alguno de los vicios de nulidad de pleno Derecho señalados en la Ley (art. 62 LPAC), sin necesidad de acudir a los Tribunales para obtener su anulación, como deben hacer los particulares cuando quieren revisar sus propios actos e incluso la propia Administración, previa declaración de lesividad para el interés público, cuando se trata de actos administrativos anulables (art. 103 LPAC), es decir, que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder (art. 70.2 LJCA), distinta de la nulidad de pleno Derecho. Esta intervención de los AOC en el procedimiento de revisión de oficio tiene por finalidad garantizar a los interesados y a la propia Administración que el ejercicio de la potestad revisora se ajusta estrictamente a la legalidad, ya que versa sobre actos declarativos de derechos. Seguidamente se reseñan los supuestos en que el CCR ha intervenido en revisiones de oficio de actos relacionados con el urbanismo.

1. Cuestión previa: la determinación del acto urbanístico revisable en caso de aprobación provisional de un Plan General.

Cuando la revisión de oficio se refiere a la aprobación de un planeamiento urbanístico, el D.63/02 advierte que es preciso distinguir entre el *acto aprobatorio* y el *Plan aprobado*, así como entre la aprobación *provisional* y la *definitiva* de éste. En efecto, si la revisión de oficio incoada se refiere al Acuerdo del Pleno municipal por el que se aprobó provisionalmente el Plan General Municipal (PGM), no es la nulidad del Plan mismo lo que se dilucida, sino la de un acto administrativo singular, resultando entonces aplicable el art.102.1 LPAC (relativo a actos), y no el 102.2 (relativo a normas). Por eso, deben desecharse las alegaciones formuladas por los interesados para la revisión de oficio del Plan con fundamento en que las modificaciones operadas en el provisional respecto al inicialmente aprobado hayan de considerarse “sustanciales”, procediendo por tanto la apertura de un nuevo plazo de información pública, puesto que ello afectaría al Plan en sí, y no al acto administrativo de aprobación del mismo. La consideración autónoma, como acto administrativo singular, del Acuerdo del Pleno municipal de aprobación provisional del PGM permite entender que se trata de un acto que pone fin a la vía administrativa, aunque haya que negarle esa consideración dentro del procedimiento de aprobación del PGM. De ahí que, si las modificaciones producidas en el PGM provisionalmente aprobado con respecto al inicial son “sustanciales”, el defecto consistente en no haberlo sometido de nuevo a información pública sólo podría dar lugar a la declaración de nulidad del PGM una vez que éste hubiera sido definitivamente aprobado por los órganos competentes para ello, y entonces por medio de los recursos ordinarios.

2. Licencia de segregación de parcelas urbanas y contenido imposible.

El D.99/08 versa sobre la pretendida anulación de un acto municipal *de licencia de segregación de parcelas urbanas* por derivar de un acto previo de deslinde y amojonamiento de contenido imposible por no ajustarse a la realidad física de las parcelas correspondientes. El CCR, tras advertir que, por acto de contenido imposible a efectos del art. 62.2. c) LPAC, hay que entender, no los afectados por una imposibilidad de carácter jurídico o legal, sino *físico* (es decir, los que resulten inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen, según SSTS 19-5-00 y 15-4-04) o *lógico* (es decir, los que encierren una contradicción interna en sus propios términos, según SSTS 6-11-81 y 9-5-85), estima que concurre en el caso una imposibilidad de tipo físico por inadecuación del acto anulable a la realidad física de las parcelas a las que se refiere.

3. Competencia para resolver y para revisar en materia urbanística.

La concurrencia de la *causa del art. 62.1 b) LPAC (actos dictados por órgano manifestamente incompetente)* ha sido apreciada en el precitado D.48/10 relativo al acto municipal que autorizó la celebración de un contrato *nummo uno* de arrendamiento por doce años a favor de un particular, suscrito por el Alcalde sobre un bien inmueble municipal calificado como dotacional sin autorización del Pleno a quien compete autorizar los contratos de más de cuatro años ex arts. 21.1.ñ) y 22.2. n) LBRL (Ley 7/85) y luego *ex la DA 2ª.1 LCS (Ley 30/07)*. Pero, es en el D.96/10 donde se aclara, *respecto al procedimiento administrativo de revisión y, en concreto, sobre la competencia para adoptar la decisión revisora en la Administración local*, que el art 22.2.k LBRL sólo alude a la declaración de lesividad como competencia del Pleno, por lo que hay una laguna respecto al órgano competente para la revisión de oficio de los actos del Alcalde, para cuya integración puede acudir a la analogía con el régimen de municipios de gran población (arts 123,l); 124.4 m) y 127.1 k) LBRL), que atribuyen a cada órgano municipal (Pleno, Alcalde, Junta de Gobierno) la competencia para revisar de oficio sus propios actos.

4. Reparcelaciones y contribuciones especiales para financiación de obras urbanísticas.

El CCR ha apreciado la concurrencia de la causa de nulidad *del art. 62.1,e) LPAC por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido*, en su D.62/02 relativo a una *ejecución de planeamiento urbanístico por el sistema de cooperación mediante reparcelación*. Recuerda el CCR que, en el referido sistema, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos, con arreglo a las disposiciones sustantivas y procedimentales vigentes. Por lo que hace a la CAR, al emitirse el D.62/02, tales disposiciones estaban contenidas en la LOTUR'98, cuyo art. 129 (actuales arts 143 y ss LOTUR'06) disponía que la aplicación de este sistema exige la reparcelación de los terrenos que estén incluidos en la unidad de ejecución. Ahora bien, ante la ausencia de desarrollo reglamentario de la LOTUR, rige supletoriamente la normativa estatal en los términos que especificó la STC 61/97, por lo que sigue vigente, con el carácter de Derecho supletorio para las CC.AA., el R.D. 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU). Éste último dedica su Tít. III a la regulación de la reparcelación, destinando dos de sus Capítulos a los aspectos procedimentales: el IV, al "Procedimiento general"; y el V, a los "Procedimientos abreviados". Dentro de los trámites del primero de ellos, se confiere el carácter de

esencial al trámite de audiencia a los interesados cuando del resultado de las alegaciones iniciales resultaren modificaciones sustanciales en relación con el contenido del proyecto inicial de reparcelación (art. 109 RGU). Por ello, el D.62/02, con las SSTS de 22-7-92 y 13-6-94, entre otras, estima que la privación del trámite de audiencia, garante de los derechos e intereses de los afectados, dado su carácter esencial, ha de reputarse, ex art. 62.1 e) LPAC, como un vicio de nulidad de pleno Derecho, por lo que resulta oportuna la tramitación del expediente de revisión de oficio del Acuerdo por el que se aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación. No obstante, concluye el D. 62/02 que, en virtud del principio de conservación de los actos administrativos (art. 65 LPAC), procede retrotraer el expediente de reparcelación al momento inmediatamente anterior a la omisión de la audiencia (es decir, al momento de concesión de audiencia para alegaciones sobre las rectificaciones producidas en el Proyecto inicial de reparcelación, por un plazo de quince días, ex art.109.2 RGU); y si, como consecuencia de estas nuevas alegaciones y del informe de los servicios técnicos, se acordase rectificar el proyecto en términos que afecten sustancialmente a su contenido general o a la mayor parte de los afectados, con carácter previo a la adopción del Acuerdo municipal de aprobación definitiva, se ha repetir el trámite de audiencia a todos los interesados, durante el plazo de un mes, pues así lo preceptúa imperativamente el art. 109.31 RGU.

El D.40/10 estima que también concurre la *causa de nulidad de pleno Derecho del art. 62.1,e) LPAC por haber prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido* en los arts 453 LRL, actual 224.3 TR LRL, y 34.2 de la Ley de Haciendas Locales (TR LHL) para la imposición y ordenación de contribuciones especiales, cuando el Ayuntamiento comienza a ejecutar el acuerdo de realización de obras municipales antes de adoptar el acuerdo de imposición y ordenación de contribuciones especiales que deban financiar tales obras y de posible constitución de la Asociación de contribuyentes que ha de vigilar la ejecución de las mismas si su cuantía excede el coste legalmente señalado. El CCR entiende que este caso no es de nulidad relativa sino absoluta tal como ha declarado la jurisprudencia (SSTS, 3ª, 18-4-98, 8-4-99; y, 1ª, 23-9-02), aunque el acuerdo de imposición y ordenación de las contribuciones hubiera sido consentido por los afectados.

5. Prueba de resistencia y otros requisitos de los actos urbanísticos adoptados por órganos colegiados.

El D. 83/09 versa sobre la pretendida anulación de un acuerdo municipal de aprobación de un Plan General de Urbanismo por posible concurrencia en una concejala de causa legal de abstención por parentesco. Se pedía, en suma, la aplicación de la causa de nulidad del art. 62.1,e) LPAC (actos en los que se han infringido las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados). El CCR dictamina en contra de la revisión pretendida, aduciendo que los casos de abstención y recusación del art. 28 LPAC, como el parentesco, no implican necesariamente la invalidez de los actos colegiados en los que haya intervenido el afectado (art. 28.3. LPAC) pues, para declarar la nulidad, es preciso: i) que el afectado haya tenido una *intervención decisiva* en el acto adoptado por el órgano colegiado; ii) que el acto no supere la llamada *prueba de resistencia* de los actos colegiados, por la que el acto cuestionado hubiera seguido siendo el mismo, una vez suprimida mentalmente la intervención del afectado; y iii) que la infracción tenga cierta relevancia

(criterio *de minimis*); y, en el caso contemplado en el D.83/09, no concurría ninguna de esas tres circunstancias.

V. DOCTRINA DEL CCR SOBRE MODIFICACIONES DEL PLANEAMIENTO QUE CONLLEVEN LA ALTERACIÓN DE ZONAS VERDES O ESPACIOS LIBRES DE USO PÚBLICO.

Hasta que fue suprimida por la Ley autonómica 10/98, el CCR asumió, en el ámbito de la CAR, la competencia, atribuida originariamente por la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, al CESt, de emitir dictamen preceptivo sobre alteraciones del planeamiento urbanístico que afectasen a *zonas verdes y espacios urbanísticos libres* para evitar la especulación del suelo¹⁹. El CCR ejerció esta competencia con especial rigor ya que se trasladaba en pleno para examinar el asunto *in situ* con el Ayuntamiento correspondiente.

1. Fundamento de la institución e interpretación restrictiva en la materia.

En sus pronunciamientos sobre esta materia (D.4/86, D.1/96, D.4/96, D.10/97, D.16/97, D.24/97, D.27/97, D.6/98 y D.8/98), el CCR insistió en la prevalencia del *derecho de los ciudadanos a la ciudad* sobre el interés particular meramente especulativo, puesto que el ejercicio del *ius variandi* del planificador urbanístico, sin perjuicio de sus notas discrecionales, ha de ser objeto de una actuación racional que excluya toda arbitrariedad (SS. TS, 3ª, de 27-11-1987 y 30-4-1990). Por ello, el CCR enfatizó la exigencia de *rigor* en estas alteraciones urbanísticas, sobre todo en la tramitación de los expedientes y en la justificación del interés público subyacente a la modificación pretendida (DD. 773/1993 y 1328/1993, del C Est.), sentando un criterio de *interpretación restrictiva* en esta materia (como señaló también el D. 91/94, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña); aunque sin inmiscuirse en las valoraciones efectuadas por la Administración planificadora que sean legítimas expresiones de opciones o decisiones de política urbanística.

2. El principio general de intangibilidad y sus excepciones.

El principio urbanístico de *intangibilidad de las zonas verdes o espacios libres* establecidos en el planeamiento significa para el CCR que, no sólo resultan

¹⁹ La intervención de los AOC en estas alteraciones del planeamiento se mantuvo en los arts 50 y 129 de las Leyes del Suelo de 1976 y 1992 y persiste en varias Leyes urbanísticas de las CCAA, no sólo como garantía de la *inedificabilidad* de los espacios libres y zonas verdes (STS, 3ª, de 16-2-1987), exigida por su afectación a trascendentales finalidades de interés público y de ordenación del territorio (STS, 4ª, de 15-4-1988), sino también, tras la aprobación de la CE, por implicar una protección especial de los derechos a un medio ambiente adecuado y a la calidad de vida (art. 45 CE) y una singular vigilancia de las interdicciones constitucionales de la de la arbitrariedad (art. 9.3 CE) y la especulación (art. 47 CE). Cfr. al respecto CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General*, 1998, Logroño, 1999, págs. 79 a 81, que puede consultarse también en www.ccrioja.es > Doctrina > Estudios > Urbanismo.

inedificables mientras mantengan dicha calificación urbanística, sino que, además, son resistentes a las modificaciones ordinarias de aquéllos instrumentos, en el sentido de que no es posible su descalificación *ad nutum* (D.4/96), puesto que su alteración cuantitativa (es decir, en cuanto a la superficie) o cualitativa (esto es, en cuanto a su calificación urbanística, situación, estructura o cambio de uso), sólo puede efectuarse por el planificador sujetándose a las rigurosas exigencias de procedimiento y de fondo establecidas por la legislación urbanística para las modificaciones cualificadas o por la vía general de una revisión global del planeamiento. El CCR insistió así en la imposibilidad de viabilizar alteraciones que conduzcan a una *disminución* de las zonas verdes o espacios libres (cfr. D. 335/1993, del CESt, entre otros muchos); ha declarado también que las *vías de comunicación no pueden computarse* como zonas verdes (cfr. en este sentido las SS. TS, 3ª, de 12-1-1973 y 23-2-1979); y se ha opuesto claramente admitir *razones económicas* para justificar modificaciones de zonas verdes, pues admitirlas sería permitir la derogación del criterio general de intangibilidad de zonas verdes cuando fuera económicamente conveniente (D.24/97).

Sentado el principio general de intangibilidad, el CCR realizó una limitada admisión del *ius variandi*, al sentar una interesante doctrina sobre el concepto *formal y material* de zona verde y sobre la exigencia de *compensación* en caso de modificaciones aceptables. En efecto, el CCR reconoció que intangibilidad no significa que las zonas verdes y espacios libres no puedan ser objeto del *ius variandi* por parte del planificador urbanístico competente, sino que el ejercicio de tal potestad modificadora ha de someterse a rigurosos límites y controles, establecidos, precisamente, para preservar y garantizar la indemnidad de unas zonas y espacios que, sin ellos, serían fácil pasto de la especulación y que representan la plasmación física en el medio urbano de importantes valores y derechos constitucionales que el CCR se ha entendido llamado, por la normativa aplicable, a garantizar. El CCR admitió así alteraciones de zonas verdes y espacios libres que vengan exigidas por razones debidamente justificadas en el expediente, de forma que se asegure su racionalidad y que resulten expresivas de un *interés público o general prevalente* (D. 4/96) que requiera unos usos incompatibles con el destino natural de las zonas verdes, siempre que se respeten las limitaciones, tanto procedimentales como de fondo, exigidas por la legislación urbanística (cfr. DD. 773 y 1328/1993 y 88/1985, del CESt.).

La doctrina del CCR se ha situado así en línea con la mantenida por el CESt. que, teniendo en cuenta que el de zona verde o espacio libre es más un concepto cualitativo que cuantitativo (D. 42/1991, del CESt.), ha admitido, siempre moderadamente, las modificaciones urbanísticas en sus límites, estructura o incluso situación, cuando las mismas resulten completamente *justificadas* en obsequio a un interés general superior (D.82/1988, del C Est.). En los mismos términos, cabe aceptar cambios de uso que *no resulten incompatibles* con los que son propios de estas zonas o espacios (D.134/1979, del CESt.). En esta misma dirección, ha declarado también admisibles las alteraciones a consecuencia de las cuales resulte un *incremento* de la superficie destinada a zonas verdes o espacios libres (D. 4/96), incluso aquéllas que no producen tal aumento, sino un *mantenimiento* de dicha superficie (D.180/1989, del CESt.), aunque supongan una variación en su estructura o, moderadamente, en su ubicación, siempre que todo ello se encuentre cumplidamente justificado en el expediente (D. 82/1988, del CESt.). El CCR ha aceptado, así, la modificación de zonas verdes por razones de *vialidad*, aunque matizando que las mismas sólo justifican un sacrificio de las zonas verdes limitado a la superficie de las mismas que vaya a ocupar el

nuevo vial y siempre que concurren razones urbanísticas y ambientales que hagan que de la nueva vialidad resulte más adecuada ordenación urbanística (D 24/97).

En aplicación de la doctrina de omisión de pronunciamientos *de minimis*, se han admitido igualmente alternaciones de mínima trascendencia o de las que resulte una ordenación urbanística más racional (D. 651/1992, del CESt.), así como aquellas de las que resulten cambios de uso no incompatibles con los propios de las zonas verdes o espacios libres. El CCR también ha admitido las modificaciones de zonas verdes que tengan lugar en el seno de una *revisión* global del planeamiento (D. 4/96), puesto que la jurisprudencia, no obstante algunos precedentes en contra (SS, TS, 4ª, de 13-1-1978 y de 24-12- 1980), considera que, en el supuesto de revisiones generales del planeamiento, no es preciso sujetarse a los estrictos límites de las modificaciones cualificadas, ya que la revisión supone un reconsideración global del modelo urbano de la ciudad, incluidas sus zonas libres y espacios verdes en cuanto que conlleva un ejercicio pleno de la potestad administrativa de planificación urbanística, tal y como se configuraba en el art. 154 del Reglamento de Planeamiento (SS. TS, 3ª, de 31-1-1983; 22-10 y 25-1-1985; 24-1-1987; 29-3-1988; 31-1-1989; 13-2, 30-4 y 10-5- 1990; 22, 23 y 30-1-1991; y 8-2-1993). Por otro lado, el CCR ha declarado que, si bien su intervención resultaba preceptiva en los proyectos de modificación de zonas verdes, no lo era en los meros *proyectos de obras* (D 16/97) y tampoco si la modificación afectaba a suelo calificado como *no urbanizable*, ya que la competencia del CCR sólo se prevé para los supuestos de modificación de zonas verdes y espacios libres así calificados en el planeamiento urbano (D 10/97).

3. Los conceptos *material* y *formal* de zona verde: criterios moderados para su aplicación.

Pero la principal flexibilización aportada por el CCR al panorama consultivo nacional en materia de zonas verdes ha sido, sin duda, la construcción de la *doctrina del concepto formal y material de zona verde* a partir del D.4/96. En efecto, en sentido *formal*, zonas verdes son los terrenos considerados como tales en el planeamiento, pero, en sentido *material*, zona verde no es cualquier espacio que un plan urbanístico haya calificado así, sino aquél que efectivamente lo sea. Por ello, el CCR ha declarado que la de zona verde no es una mera declaración formal sino una verdadera realidad social, pues de nada sirve a la ciudadanía contar con zonas verdes reconocidas teóricamente si no dispone física y realmente de terrenos habilitados al efecto pues constituyen espacios de dominio y servicio público destinados a usos urbanísticos, no sólo diferentes de la edificación, sino propiamente al esparcimiento libre de la ciudadanía, como exigencia de los arts. 45 y 47 CE (DD 10, 16 y 24/97). Sin embargo esta doctrina fue objeto de dos importantes matizaciones

En primer lugar, la distinción de los conceptos formal y material de zona verde no pueden conducir a una desnaturalización del sentido garantista de la intervención consultiva en esta materia, según apuntó el voto particular mantenido por dos Consejeros al D. 24/97 donde sus firmantes postulaban distinguir aquéllos casos en que la propia conformación de la zona verde impide los usos propios de las zonas verdes, en los cuales no hay duda de la aplicabilidad de la doctrina sobre "*zonas verdes materiales*", de aquellos otros supuestos en que la zona verde, por su extensión y características, con independencia de la situación física en que, en un momento dado, se encuentre, tenga aptitud abstracta para su utilización cívica en el sentido indicado. En

estos últimos supuestos, sostenían los firmantes del voto particular, la aplicabilidad de nuestro concepto de "zona verde material" depende de las circunstancias concurrentes en cada caso, pues sólo estas permiten determinar -siempre *ad casum*- la irracionalidad del mantenimiento del concepto meramente *formal* de zona verde que posibilita el recurso al concepto *material* de la misma. Ese es el carácter corrector con el que éste último concepto nació en nuestro D. 4/96 y que el CR, a juicio de los que sustentaban este voto particular, debía seguir manteniendo.

Por otra parte, la flexibilización introducida por el CCR ha de equilibrarse con la exigencia de que el espacio verde sacrificado en estos limitados casos sea objeto de una congrua compensación o sustitución por otro equivalente y, a tal efecto, el CCR sentó la doctrina de que, en el seno de un expediente de modificación urbanística, no pueden tenerse en cuenta realidades de otras unidades distintas de aquella de cuya ejecución se trata (DD. 4/96, D.10/97 y D.16/97). De ahí que el CCR haya exigido que el módulo legal de zona verde por habitante debe cumplirse específicamente en la correspondiente unidad de ejecución o ámbito concreto de actuación, de suerte que habrá que desechar la modificación pretendida si, en dicho ámbito concreto, no se justifica la alteración pretendida. Por ello, el CCR ha negado virtualidad compensatoria a las zonas verdes de sistemas locales ya ejecutados y a las ya computadas en la totalidad de los sistemas generales del municipio (D.4/96). En estos dictámenes, se afirma que el cumplimiento de los módulos urbanísticos de superficie de zona verde por habitante calculada sobre la totalidad del municipio sólo es ponderable en revisiones completas de los instrumentos de planeamiento, no cuando se trata de modificaciones parciales que afectan a una o varias zonas concretas, pues, en tales casos, no pueden tenerse en cuenta otras realidades distintas a las mismas zonas afectadas. El mismo criterio ha aplicado el CCR para rechazar la virtualidad compensatoria de las zonas verdes previstas en Planes Parciales aun no ejecutados, pues la indefinición propia de los Planes Generales sobre los sistemas interiores de los Parciales provoca que se desconozca la localización precisa que en el futuro tendrán las zonas verdes (D. 4/96) .

Finalmente, el CCR mantuvo en esta materia los criterios de neutralidad, casuismo y mantenimiento de la disciplina urbanística, ciñendo su intervención a la tutela objetiva de los espacios verdes y libres de uso público, sin entrar en otros consideraciones, como el conflicto de intereses entre propietarios que pueda subyacer a la recalificación del uso de la zona. Ello requería del CCR un examen cuidadoso y detallado -corroborado con inspección ocular sobre el terreno- de las circunstancias particulares de cada alteración urbanística consultada, ya que, sin perjuicio de la existencia de varios criterios generales como los que hemos expuesto, se trata de un problema a resolver en cada caso concreto en función de sus peculiares circunstancias (DD. 100/1994, 79/1988 y 554/1992, del CEst.). Pero estas matizaciones de la jurisprudencia y doctrina consultiva no deben ser entendidas como una relajación del principio general de intangibilidad ni, mucho menos, como válvulas de escape para lo que, en materia de conservación de zonas verdes espacios libres, debe ser una exigente y rigurosa disciplina. De ahí que debamos insistir en el criterio fundamental de que estas zonas verdes y espacios libres deben ser mantenidos en su integridad cuantitativa y cualitativa y, si ello no resulta aconsejable por poderosas razones de interés público prevalente debidamente justificadas en el expediente, deben ser compensadas o sustituidas por otras de iguales características cuantitativas y cualitativas que sean calificadas como tales zonas verdes o espacios libres en forma igualmente concreta y precisa (D. 82/1988, del CEst.).

VI. DOCTRINA DEL CCR SOBRE CUESTIONES DE PROPIEDAD CON INCIDENCIA URBANÍSTICA.

El CCR ha tenido ocasión de enfrentarse en varios de sus dictámenes a cuestiones relativas a la propiedad urbana que conviene reseñar.

1. La accesión invertida entre inmuebles caso de edificaciones extralimitadas.

El D. 59/09 sienta doctrina sobre el supuesto de las edificaciones extralimitadas, sosteniendo que: i) en caso de edificación en terreno ajeno, los propietarios de éste no han dejado en ningún momento de ser propietarios del suelo invadido y, ex art. 361 Cc, pueden pedir al invasor que abone el valor del suelo para que la propiedad del mismo pase al edificante extralimitado por el sistema ordinario del título y el modo, y esa transmisión de dominio no se produce hasta que éstos no realicen el referido abono; ii) si el suelo invadido está inscrito, ha de otorgarse escritura pública de segregación de la parte invadida para poderla registrar a su nombre, conservando los invadidos la propiedad del resto; iii) cuando la acción ejercitada no es la *aquiliana* (por la que se reclama un daño extracontractual), sino la de *accesión* ex art. 361 Cc, (que faculta al propietario invadido el derecho a optar por hacerse con lo edificado en su terreno previa indemnización del valor de la edificación, o a obligar al constructor extralimitado a pagarle el precio del terreno), el plazo de prescripción no es de un año, sino que la aplicación del criterio general de la *actio nata* hace que el plazo de prescripción ni siquiera comience a correr, pues el invadido no pierde la propiedad del suelo; por eso, sólo opera contra él la usucapión extraordinaria de 30 años en favor del invasor ex arts 1959 y 1963 CC, una usucapión que, además, será *contra tábulas* si el invadido tenía inscrito su terreno; iv) en caso de edificación extralimitada, el daño se produce por la extralimitación y se mantiene mientras el invadido no sea indemnizado del valor del suelo o, si el invasor es la Administración, se le expropie de dicho suelo mediante la correspondiente indemnización; v) si el invadido no ha prestado su consentimiento, el invasor es la Administración y ésta no ha utilizado el instrumento de la expropiación forzosa, debe restituir los terrenos (*restitutio in integrum*) o, si ello no es posible, indemnizar, según STS 10-3-92, 11-11-93, 21-6-94, 18-4-95, 8-11-95, 23-9-97 y 18-1-00: su valor, a precio de mercado, teniendo en cuenta, en su defecto, como mínimo el fijado a efectos catastrales, expropiatorios o urbanísticos, con los daños y perjuicios, si los hubiere, más el premio de afección, fijado en un 5% del valor de lo invadido; una indemnización por ocupación ilegal equivalente al 25% del valor de lo invadido; y los intereses legales, en su caso, hasta el completo pago de todo ello; debiendo dividir el importe del pago entre los distintos propietarios del terreno en proporción a sus cuotas, si las hubiere y, en otro caso, a partes iguales.

2. Avulsión y mutación de cauce

El D.98/08 contempla un caso de avulsión, esto es, de alteración de los linderos de unas fincas ribereñas por efecto de la variación de una corriente fluvial. El CCR mantiene en este caso la doctrina de la esencialidad de la prueba de la preexistencia de las fincas, su cabida y límites, pues, a diferencia de los muebles, los inmuebles no tienen una existencia previa y fijada definitivamente, ya que su consistencia y extensión

depende realmente del alcance que, con anuencia o consentimiento de los colindantes, le atribuya su propietario, poseedor en concepto de dueño, o el titular de un derecho real sobre el mismo que implique la realización de actos posesorios, especialmente el cerramiento, pues si no, para lograr tales objetivos solo queda la acción de deslinde o, en último extremo, la reivindicatoria.

3. El derecho de superficie.

Desde una perspectiva sistemática, es evidente que la regulación del derecho de superficie, al margen de que, en efecto, se haya convertido en una institución típicamente urbanística, se enmarca en la legislación civil que, en virtud del art. 149.1.8ª CE., corresponde al Estado establecer. Por ello, la STC 67/97 declaró que los arts. 287.2 y 3, 288.3 y 289 T.R.L.S. (reconocimiento del derecho de superficie; su tráfico jurídico-privado; y su extinción) son conformes al orden constitucional de competencias, sin que quepa apreciar en su regulación por el Estado extralimitación alguna (D.11/04).

4. El régimen de plantaciones entre parcelas.

Las plantaciones irregulares de árboles han sido contempladas en el D.8/05 que limita al ámbito jurídico-público y concretamente al de la potestad sancionadora las consecuencias de la infracción de la normativa autonómica en materia de plantaciones intermedias, negando que la misma tenga carácter civil y pueda generar acciones en ese orden.

VII. DOCTRINA DEL CCR SOBRE EL RÉGIMEN DE LA VIVIENDA.

Es obvio que uno de los principales resultados que pretende la ordenación del territorio y el urbanismo es satisfacer el derecho constitucional de los ciudadanos a disponer de una vivienda digna y adecuada que, por eso, es conectado a la acción urbanística de los poderes públicos en el art 47 CE.

1. Competencia autonómica y Plan estatal de Vivienda.

El CCR parte de que la vivienda es una competencia exclusiva de la CAR ex art. 8.1.16 EAR'99 (D.1/00), pero advierte que ello no significa que no incidan en esta materia otros títulos competenciales autonómicos y estatales (D.95/05).

El D. 95/05 evacuó una consulta sobre la posible inconstitucionalidad de varios artículos del R.D. 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprobó el Plan estatal de Vivienda 2005-08. El CCR, tras analizar los títulos competenciales que asisten al Estado central y a la CAR en la materia, así como la evolución de la normativa estatal y autonómica y de la doctrina del TC al respecto, estudia cada uno de los preceptos consultados y concluye que pueden quedar amparados por el concepto de legislación básica estatal, aunque debieran haber sido contenidos en norma con rango de ley y, en la medida en que establecen horquillas o umbrales de protección, podrían discutirse ante el TC alegando que restringen en exceso las competencias autonómicas, sin olvidar que no afectan a las viviendas que la CAR desee promover con cargo a sus propios recursos económicos.

2. Viviendas de Protección Oficial:

A) Calificación y descalificación de VPO.

La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de vivienda comprende la de reglamentar la calificación y descalificación de VPO (D.47/12). Así, la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la CAR, modificada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, permite la desclasificación voluntaria, mediante el cumplimiento de ciertos requisitos determinados en su art. 48.6, que habilita al Gobierno para su desarrollo reglamentario (D.47/12). Es de advertir que el procedimiento de calificación y descalificación no es técnicamente de concesión, por lo que no deben emplearse expresiones como autorizar o conceder, sino las de otorgar u otras semejantes (D.47/12).

Esto dicho, las *condiciones iuris* exigidas para poder descalificar, tales como cancelar el préstamo concedido y devolver las ayudas percibidas, deben ser de cumplimiento previo al otorgamiento de la descalificación de una VPO, por lo que, antes de dicho cumplimiento, la misma debe ser suspendida (es decir, suspendido temporalmente el plazo para otorgarla) o bien otorgarla sólo provisionalmente, de suerte que únicamente se levante la suspensión temporal del plazo para resolver o se eleve a definitiva la descalificación provisional otorgada una vez acreditado dicho cumplimiento previo, pues lo contrario podría dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración (D.47/12).

B) Registros de adquirentes y recuperación por tanteo y retracto administrativos.

En materia de VPO, el CCR ha declarado: i) por un lado, la posible invasión de las competencias civiles del Estado, *ex art.* 149.1.8 CE, por la norma autonómica que confiere eficacia invalidante de los contratos de adquisición de VPO a la falta de previa inscripción del adquirente en el registro administrativo correspondiente (D.51/07); y ii) por otro, que la competencia autonómica en vivienda comprende la de regular los derechos de tanteo y retracto en VPO en favor de la Administración, sin invadir por ello competencias civiles del Estado, *ex SSTC* 170/89, 156/95 y 207/99, debido al enlace de estos derechos de adquisición preferente con la expropiación forzosa que, a su vez, requiere la existencia de una causa de interés social. Puede, pues, la CAR servirse de estas figuras de Derecho privado, pero no mudar su naturaleza ni innovar su regulación sustantiva. Por ello, visto el art. 1521 Cc, no cabe extender estas figuras adquisitivas a enajenaciones a título gratuito (D.79/07).

3. La cédula de habitabilidad.

El carácter de exclusiva que tiene la competencia autonómica en materia de vivienda, no sólo ampara la regulación de la descalificación voluntaria de V.P.O. (D.53/00), sino también el régimen de la *cédula de habitabilidad*, que es analizado en el D.23/00 con ocasión de la consulta sobre un proyecto reglamentario para su ordenación.

Esta cédula es un instrumento de control administrativo que garantiza la aptitud de una vivienda para ser dedicada a morada humana. La obtención de la cédula es imprescindible para que una edificación pueda destinarse a vivienda y, a tal efecto, las compañías suministradoras de servicios no concederán o suspenderán los suministros si

la vivienda no dispone de la misma. Reconoce el D.23/00 que la cédula constituye un tema menor, aunque importante para asegurar ciertos valores, como la salud y el bienestar de los ciudadanos. Esto dicho, es preciso deslindar las *licencias urbanísticas municipales de primera ocupación* (a las que quedan sujetos, entre otros, «la primera utilización de los edificios») de las *cédulas de habitabilidad*, puesto que ambas técnicas de intervención corresponden a diferentes Administraciones públicas: municipal, la licencia urbanística; autonómica, la cédula de habitabilidad.

Como se trataba de analizar un proyecto reglamentario, el D.23/00 se ocupa prioritariamente de su necesaria cobertura legal y especialmente de si invadía alguna reserva material o formal de ley, cuestión que el CCR se plantea especialmente analizando su eventual incidencia en los derechos constitucionales de propiedad, sanidad, libertad de empresa, Derecho civil, régimen de los instrumentos de fedación pública y autonomía local.

Constata en primer lugar el CCR que no existe en nuestro ordenamiento constitucional o estatutario una reserva *material* de ley para regular la cédula de habitabilidad. En el pasado, ésta ha sido una materia propia del reglamento independiente, pues ninguna ley formal ha aprobado el Estado determinante de la congelación del rango en la materia y, por el contrario, han sido normas reglamentarias (Decretos y Ordenes ministeriales) las que, desde los años 30 (cfr. la Orden de 16 de marzo de 1937, del Ministerio de Gobernación), han regulado esta materia. Por lo demás, ha sido tradicional en este sector la denominación de *ordenanzas* para referirse a la normas reguladoras de las condiciones técnicas mínimas de las viviendas. En cuanto al Derecho Autonómico comparado, unas CC.AA. han regulado por ley la exigencia de la cédula de habitabilidad, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario (Cataluña, Baleares) y alguna incluso ha suprimido la cédula de habitabilidad para simplificar la actividad administrativa, dado que los municipios deben controlar la primera utilización u ocupación de los edificios e instalaciones en general (País Vasco).

Respecto a la posible afección del *derecho de propiedad* (art. 33 CE), la reglamentación de la cédula de habitabilidad no constituye, para el CCR, una regulación directa y frontal del contenido de ese derecho -prohibida al reglamento-, si bien supone una delimitación indiscutible de su contenido y disponibilidad. Cierto que concurren razones de interés público en la limitación, pero ésta debiera contar con la imprescindible, aunque sea mínima, cobertura en una norma con rango de ley. Según el D.23/00, puede hallarse una cobertura genérica en lo dispuesto en el art. 18 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, precepto que resalta la dimensión sanitaria y que, junto a la estrictamente constructiva o urbanística, constituye la razón y clave explicativa de la intervención que históricamente ha justificado la existencia de la cédula de habitabilidad. Un precepto semejante existe en la Ley 4/1991, de 25 de marzo, de creación del Servicio Riojano de Salud (SERIS), en cuyo art. 12.j) se le encomienda a dicho organismo, idénticas funciones que las referidas en art. 18.6 de la Ley estatal. La base legal en ambos casos no deja de ser, sin embargo, genérica.

Por lo que hace referencia a la afección de la *libertad de empresa* (art. 38 CE), la reglamentación de la cédula de habitabilidad no supone una afección frontal en cuanto que impida la libertad de acceso al mercado, sino concreta en cuanto afecta al libre ejercicio de la actividad empresarial, estableciendo una prohibición de contratación consistente en la obligación impuesta a las empresas suministradoras de servicios de no

contratarlo o suspenderlo cuando las viviendas carezcan de la cédula. Pero, en las leyes sectoriales, puede encontrarse base, cierto que genérica, que presta cobertura a una previsión como la proyectada, que se funda, asimismo, en innegables razones de interés público.

En cuanto a la afección de la *función pública notarial y registral*, la STC 207/99, si bien anuló las disposiciones sancionadoras previstas en el art. 47.3 de la Ley Foral de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de Intervención sobre Suelo y Vivienda, para aquellos Notarios y Registradores que elevasen a escritura pública o inscriban viviendas sujetas a derecho de tanteo o retracto sin haber hecho constar o acreditar debidamente la existencia de la notificación a la Administración foral, no formula reparo alguno de constitucionalidad a que las CCAA, en el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre una materia (en el caso, vivienda), puedan establecer, por ley autonómica, obligaciones en relación con los Notarios y los Registradores que éstos deben aplicar como parte integrante del juicio de legalidad sobre la forma y el fondo del negocio jurídico del que dan fe. Por ello, entiende el CCR que la reglamentación de la cédula de habitabilidad no supone una invasión de las competencias estatales en materia de legislación civil al incidir en la regulación sustantiva de los contratos, en cuanto se trata de un mero mecanismo o técnica jurídica establecida con la finalidad de asegurar las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Tampoco la condición de funcionarios públicos de Notarios y Registradores podría justificar la imposición de esa obligación en una norma reglamentaria, aunque en todos los casos examinados por el TC esas obligaciones se han establecido por ley.

Sin embargo, por lo que hace a la afección de la *autonomía local*, la sujeción, en la reglamentación autonómica de la cédula de habitabilidad, de las licencias municipales de obras al trámite de informe previo de habitabilidad en el caso de proyectos de nueva planta o reforma, puede afectar al principio de autonomía local.

4. El Libro del edificio.

La CAR tiene competencia para regularlo *ex art. 8.1.16 EAR'99*, junto con los títulos competenciales en materia de defensa de los consumidores y urbanismo, y ha ejercitado esta competencia, incluso en los aspectos sancionadores, aprobando la Ley 2/07, de Vivienda de la CAR, en desarrollo también del art. 7 y la DF 1ª de la Ley estatal 38/99, de Ordenación de la edificación, dictada *ex las competencias estatales del art. 149.1.6,8 y 30 CE. (D.60/12)*.

Esto señalado, la regulación autonómica de esta materia no afecta a las competencias estatales en materia civil, mercantil, de seguridad de la edificación y de regulación de las profesiones tituladas (D.60/12).

5. El régimen de los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria (API).

La posible regulación autonómica de la *actividad de intermediación inmobiliaria* fue objeto del D.21/05 donde el CCR, tras analizar con profundidad las diferencias entre profesión regulada, titulada y colegiada y la competencia estatal sobre títulos académicos y profesionales, estudia toda la evolución normativa del régimen de la intermediación inmobiliaria en Derecho Comunitario-europeo e interno español, concluyendo que presenta un caso de liberalización inacabada o *sui generis* que puede

ser modulada por el título competencial de la protección de los consumidores, donde las distintas medidas normativas que pueden adoptarse plantean especiales dificultades incluso del rango exigible al respecto, por lo que su regulación, caso de aprobarse, debe ser cautelosa.

VIII. DOCTRINA SOBRE CUESTIONES COMPETENCIALES EN MATERIA DE SUELO.

La *competencia* del CCR para dictaminar preceptivamente las propuestas de interposición de recursos de inconstitucionalidad (art. 11 b) Ley 3/01), y la *legitimación activa* de la CAR para impugnar ante el TC las leyes estatales que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (*ex. art. 32.2 LOTC*, conforme ha sido interpretado por SSTC 84/82, 199/87, 56/90 o 28/91, entre otras), ha propiciado que el CCR examine los *diversos títulos competenciales invocados por el Estado central* para dictar la Ley 8/07, de Suelo y su ulterior texto refundido²⁰, a lo que dedicó, respectivamente, los Dictámenes 64/07 y 109/08.

1. El D.64/07 sobre la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

El CCR comienza recordando en el D. 64/07 que la competencia de la CAR en materia urbanística es exclusiva (*ex art. 8.1.16 EAR'99*) y que el TC se pronunció sobre el alcance de esta competencia, asumida uniformemente por todas las CC.AA., en las cruciales SSTC 61/97 y 164/01, que diseñaron el muy reducido marco constitucional en el que puede moverse el Estado central en esta materia. Esto señalado, analiza el CCR los siguientes títulos competenciales invocados por el Estado central para dictar la Ley 8/07:

-En primer lugar, el D.64/07 analiza las *condiciones básicas del art. 149.1.1 CE*, título competencial que, para el CCR, se extiende sólo a los derechos y deberes constitucionales “*en sentido estricto*” (SSTC 61/97, 164/01; 239/02 y 228/03), no a los *principios rectores de política social y económica*, como el derecho al medio ambiente (art. 45 CE) o a la vivienda (art. 47 CE). Además, la aplicación de tales principios rectores ha de hacerse “a través de” y no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias (STC 251/06), es decir, a través de títulos competenciales estatales específicos, no del título del art. 149.1.1 CE. Por otra parte, el art. 149.1.1 CE es de aplicación e interpretación *estricta*, y no puede aplicarse a cualesquiera ámbitos, convirtiendo en compartidas competencias autonómicas exclusivas (SSTC 61/97 y 239/02), pues estas *bases* del art. 149.1.1 CE no son similares a la *legislación básica estatal* (STC 61/97). Por todo ello, en materia urbanística, el art. 149.1.1 CE sólo puede comprender el ámbito que le señala la STC 164/01, es decir, prestar cobertura a condiciones que sean básicas, estén estrechamente relacionadas con el derecho de propiedad urbana y tiendan a garantizar la igualdad de todos los propietarios de suelo en sus posiciones jurídicas fundamentales. Por ello, este título sólo ampara el régimen de valoraciones y el urbanístico de la propiedad del suelo, así como los requisitos para que pueda nacer dicha propiedad.

-En segundo lugar, examina el CCR el título competencial de Estado central para dictar las *bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica ex art. 149.1.13 CE*. Afirma el CCR que este título es de interpretación restrictiva en materia urbanística (STC 164/01) y que no ampara la regulación estatal de las potestades públicas que las CC.AA. ejercen en materia

²⁰ Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

urbanística (STC 61/97), respetando las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (STC 164/01).

-En tercer lugar, se analiza el título competencial del Estado central para dictar la *legislación básica sobre protección del medio ambiente* ex art. 149.1.23 CE, sosteniendo que sólo ampara regulaciones en materia de suelo no urbanizable de especial protección medio-ambiental (SSTC 61/97 y 124/01).

-En cuanto a las llamadas “*competencias sólidas*” del art. 149.1. CE, núms 4 (*defensa*); 8 (*legislación civil*) y 18 (*expropiación forzosa y responsabilidad administrativa*), manifiesta el CCR que la Ley 8/07 no especifica, precepto a precepto, cuáles están amparados en estos títulos, sino que se limita a citarlos genéricamente en su DF 1ª, contraviniendo así la doctrina de la STC 164/01 que reputó inconstitucional una DA semejante de la Ley 6/98.

Aplicando, pues, esta doctrina general, el D.64/07 considera *inconstitucionales* los siguientes preceptos de la Ley estatal 8/07, de Suelo: i) el art. 1, en cuanto considera como específico objeto de la Ley el establecimiento de bases económicas y medio-ambientales del régimen jurídico del suelo; ii) el art. 2, en cuanto que, al definir las políticas de desarrollo sostenible en materia urbanística, incide en las que exclusivamente compete definir a las CC.AA; iii) el art. 10, en cuanto que impone a las Administraciones competentes en materia urbanística determinados criterios de actuación, como reservas de suelo, y sujeción a ciertos principios; iv) el art. 15.6, en cuanto que impone al legislador autonómico una obligación de delimitar los ámbitos de las competencias municipales urbanísticas por razones medio ambientales; v) el art. 33.1 y 2, en cuanto que predetermina la composición y destino de los patrimonios públicos de suelo, cuestiones que sólo compete a las CC.AA; vi) la DA 6ª, en cuanto que predetermina la calificación urbanística de terrenos forestales incendiados, cuestión que sólo compete a las CC.AA según se sostuvo en el D.33/06; vii) la DF 1ª, por conexión y coherencia, en cuanto que justifica la competencia estatal sobre los precitados preceptos considerados inconstitucionales; y viii) la DT 1ª, también por conexión y coherencia, en cuanto que determina la aplicación temporal de la reserva de suelo para vivienda protegida del art. 10, que se ha reputado inconstitucional.

2. El D. 109/08 sobre el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

El también extenso D.109/08, al analizar el RDLeg. 2/2008, reitera la doctrina ya expuesta en el D.64/07, a consecuencia del cual el Gobierno de La Rioja interpuso el correspondiente recurso de inconstitucionalidad ante el TC, por lo que la primera cuestión nueva es procesal y estriba en si dicho recurso ha decaído por falta de objeto, en cuanto que la Ley 8/07 impugnada en el mismo ha sido derogada por el RDLeg. 2/08, que aprueba su Texto Refundido. El CCR (partiendo de la doctrina sentada por la STC 61/97, relativa a los recursos interpuestos en su momento contra la anterior Ley 8/90 cuando la misma fue derogada por el RDLeg 1/92), aconseja *ad cautelam* mantener el primer recurso y volver a recurrir, no obstante, los mismos preceptos que hayan sido refundidos y que son concretamente los siguientes: arts. 1, 2, 10, 15.6, 38 (antes 33. de la Ley 8/07), la DA 6ª, la DF 1ª y la DT 1ª, todos ellos por los motivos antes expresados.

Sin embargo, el CCR *no estima inconstitucionales* el resto de preceptos del TR y especialmente los dos siguientes, sobre los que le había interrogado el Gobierno de forma expresa: i) el art 14, sobre actuaciones de transformación urbanística, siempre que se interprete que la expresión “a efectos de esta Ley” refiere el precepto al régimen de valoraciones, que es de competencia estatal; y ii) el art. 18.1, sobre subrogación de las

parcelas de resultado en la situación jurídica de las de origen caso de reparcelación, por ser cuestión amparada por la competencia estatal en materia de legislación civil.

IX. DOCTRINA DEL CCR SOBRE CUESTIONES DE RÉGIMEN Y AUTONOMÍA LOCAL EN MATERIA DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

Siendo la ordenación del territorio y el urbanismo sendas competencias en cuyo ejercicio se entrecruzan necesariamente los ámbitos autonómico y local, no puede extrañar que el CCR hay tenido que ocuparse de diferentes cuestiones que atañen a la autonomía local en la materia.

1. Los deslindes inter-municipales.

Los deslindes entre términos municipales implican siempre un problema de ordenación del territorio. El CCR dedicó su D. 89/06 a un polémico deslinde inter-municipal entre Alfaro y Grávalos en la cima del Monte Yerga con ocasión de la instalación de un parque eólico. La línea divisoria había sido fijada por una Comisión de deslinde en el año 1923, sobre la divisoria de aguas, que también han seguido las delimitaciones de los cotos de caza, y en base a la que Alfaro ha ejercido actos dominicales reiterados, pero la alteración física del terreno y posibles errores al cartografiarla fundamentan ahora las pretensiones de Grávalos, e incluso, en criterio del CCR, las de Autol, ya que la zona se ubica en un lugar de confluencia de los tres términos municipales.

Al ser la primera vez que se planteaba esta cuestión ante el CCR, éste dedica amplio fundamentos jurídicos. a aclarar que su dictamen es preceptivo en materia de deslindes intermunicipales y a exponer el marco normativo de referencia para su tramitación, básicamente integrado por las estatales LBRL y TRRL y LALR, así como por el estatal RPD, mientras no sea desplazado por la normación autonómica. En líneas generales, la iniciación del procedimiento corresponde a los Municipios afectados y su resolución al Gobierno autonómico, con informe técnico geográfico y previo dictamen del CCR. Esto sentado, el CCR analiza la naturaleza y alcance de estos *deslindes*, limitada a resolver dudas concretas de trazado de límites ya establecidos, por lo que se distingue de los procedimientos más complejos para la *alteración de términos municipales*; y también de los *amojonamientos*, que son operaciones de mera plasmación física sobre el terreno de los límites deslindados. Por otro lado, el deslinde de términos municipales es siempre una cuestión administrativa y no civil.

Pues bien, para deslindar, el CCR entiende, con base en la jurisprudencia del TS y la doctrina legal del CESt, que hay que acudir: i) en primer lugar, a lo que resulte de deslindes anteriores consentidos; ii) en su defecto, a lo que resulte de documentos reveladores del ejercicio de potestades administrativas sobre el terreno controvertido; y iii) en último extremo, a cuantos documentos puedan ayudar a la formación de un juicio sobre la posesión de hecho en la zona debatida.

Sin embargo, el CCR no se pronunció en el D.89/06 sobre el fondo del asunto debido a que, si bien entiende que, para resolverlo, ha de partirse del deslinde

consentido de 1923, considera que el informe pericial del Instituto Geográfico Nacional (IGN), al haber sido aportado a instancia de una de las partes afectadas y adolecer de varias deficiencias, debía ser sustituido, en este caso, por un informe completo, objetivo e independiente, emitido por la Sección de Sistemas de Información Geográfica de la CAR, todo ello en el seno de un procedimiento en que vuelva a darse audiencia a todas las partes, incluido el Ayuntamiento de Autol.

2. Las alteraciones de términos municipales

El CCR se ocupó en 2010 de esta cuestión en dos dictámenes relacionados entre sí. En el D.9/10, analizó la alteración de los términos municipales de Torremontalbo y Uruñuela para la segregación del lugar de Somalo del primero y su agregación al segundo, la cual sería aprobada por la Ley autonómica 3/2010, de 10 de marzo, sobre cuya impugnación por Torremontalbo ante el TC mediante un *conflicto en defensa de la autonomía local*, versó el D. 50/10.

A) Régimen jurídico y los requisitos sustantivos exigidos.

El D.9/10 comienza examinando el *régimen jurídico aplicable en la CAR a la segregación parcial del territorio de un municipio para agregarlo al de otro* y que está contenido en los arts. 1491.1.18 CE; 13.1 LBRL; 3.1.c), 6, 8, 9 y DF 7ª TRLRL; 5, 8.1.3, 9.8, 19, g) y 27. EAR'99; y 8 a 50, especialmente en el art.13 LALR, así como en el Reglamento de Población y Demarcación de las entidades locales, aprobado por R.D. 1690/86, de 11 de junio (RPD).

El D.50/10 se detiene en los *requisitos sustantivos* para que pueda acordarse la alteración de los términos municipales. El D.9/10 precisa que tales requisitos tienen el carácter de *mínimos*, por lo que pueden ser ampliados por las CCAA en sus normas sobre régimen local. Así, los arts 8.2., 9.3 y 13 LALR requieren: i) que la porción a segregar contenga un *núcleo de población* que no sea el de capitalidad ni mayor que éste ²¹; ii) que no baste con una simple *rectificación de límites* ²² iii) que existan

²¹ El D.9/10 examina detenidamente el requisito del *núcleo de población*, sentando la doctrina de que, por tal, hay que entender, *ex* 9.2. LALR, el asentamiento urbano con población residente permanente y debidamente censada, no bastando la existencia de edificaciones, aunque tengan la consideración de núcleos de edificación a efectos urbanísticos *ex* art. 210.2 LOTUR; ni tampoco que los propietarios de fincas en el lugar a segregar sean vecinos del Municipio beneficiario de la agregación. Por ello, la *agregación* es resultado de una *segregación* y ésta última es una forma de *alteración* de términos municipales que está reservada (como declaró el D. 45.613, de 13 de octubre de 1983, del CESt.) a los vecinos residentes en la parte a segregar, por lo que sólo estos *núcleos de población* (o el Ayuntamiento del que quieran segregarse) tienen legitimación activa para promover el procedimiento de segregación; y nunca la tienen los Ayuntamientos a los que se pretendan agregar o los vecinos de éstos últimos, aunque sean titulares de fincas en la zona a segregar. Por eso, si el promotor de la segregación es el Ayuntamiento al que se pretende agregar una zona, el procedimiento de segregación es inadecuado, ya que procede iniciar uno de agregación.

²² El CCR advierte de la necesaria *distinción entre los procedimientos de segregación y agregación de términos municipales y el de rectificación de límites territoriales municipales*; y así los DD.9 y 50/10 aclaran que no deben aplicarse los primeros sino el de mera rectificación de límites *ex* art. 9.5 LALR, cuando no exista *núcleo de población afectado*, en cuyo caso puede tramitarse por el procedimiento abreviado del art. 19 LALR, que: i) sólo requiere Acuerdo del Gobierno autonómico, audiencia del

circunstancias geográficas, económicas, sociales o de otra índole que aconsejen la segregación, lo que se traduce en la necesidad de una *justificación razonada suficiente* de la alteración propuesta; iv) la *conurrencia conjunta* de las dos condiciones anteriores ²³; v) que el municipio afectado por la segregación quede con *recursos suficientes* para prestar los servicios mínimos legales obligatorios; y vi) que se observen las *finalidades generales* del art. 8.2 LALR para toda alteración de términos municipales. Por otra parte, el D.50/10 insiste en que el *territorio* y la *población* son elementos materiales integrantes de la autonomía local ²⁴.

B) Requisitos formales: el procedimiento y su finalización por Ley autonómica.

El procedimiento para la segregación parcial de una zona y su agregación a otro municipio (arts. 14 y 15 LALR) requiere: i) que se inicie a instancia de los vecinos censados en la zona a segregar o de su Ayuntamiento o del Consejero competente en la materia; pero carece de legitimación el Ayuntamiento beneficiario de la agregación, aunque sí puede sumarse al procedimiento iniciado por los activamente legitimados para ello; ii) Acuerdo del Ayuntamiento objeto de la segregación (en 3 meses, con posible subrogación posterior del Gobierno autonómico); iii) información pública; iv) comunicación simultánea a la Administración estatal; v) informe de los Ayuntamientos afectados y del Consejo Riojano de Cooperación Local, que no puede darse por cumplido mediante una acuerdo de *darse por enterado*, pues requiere un pronunciamiento expreso; vi) dictamen preceptivo del CCR; vii) denegación (y fin del procedimiento) o aprobación por el Gobierno autonómico del Proyecto de ley de segregación y su remisión al Parlamento con la correspondiente Memoria razonada *ex art. 45.2 Ley 4/05*; y viii) en tal caso, decisión parlamentaria, adoptada por mayoría absoluta, expresada en un Acuerdo de denegación o en una Ley de segregación (D.9/10).

De entre estos trámites, los DD.9 y 50/10 se centran especialmente en analizar la naturaleza jurídica de la “ley” del Parlamento de La Rioja por la que se segrega parte de un término municipal para agregarlo a otro Municipio, afirmando que dicha “ley”

Estado y de los Municipios afectados y dictamen del CCR, por lo que no precisan ley parlamentaria para su aprobación; ii) si bien deben limitarse a simples *rectificaciones* para evitar *disfuncionalidades* y no emplearse para defraudar el rigor de los otros procedimientos de alteración de términos municipales y, en concreto, el de segregación; iii) por lo que requieren una rigurosa justificación de las disfuncionalidades detectadas que se pretenden evitar con la rectificación.

²³ También se detiene el CCR en el examen del requisito de la *conurrencia conjunta* de condiciones exigida por el vigente art. 13 LALR (Ley 1/2003), a diferencia de lo que hacía la anterior LALR (Ley 3/1993) y la mayoría de las normativas autonómicas, que sólo exigía la concurrencia de *alguna* de las condiciones. Ahora bien, no existe laguna legal en esta materia que permita una aplicación supletoria de la normativa estatal que ha sido desplazada en esto por la autonómica en el ámbito riojano para frenar los fenómenos segregacionistas injustificados (D.9/10).

²⁴ En efecto, como señala el D.9/10, ambos constituyen el *ámbito* espacial y personal de las competencias locales; y, aunque la doctrina del TC sobre autonomía local se ha centrado hasta ahora en casos de recorte legal de poderes, funciones o competencias a los entes locales, hay que tener en cuenta también lo relativo a la determinación, para cada municipio, del *ámbito*, inevitablemente territorial y personal, sobre el que recaen tales poderes, funciones y competencias; pues, como establece el art. 11.2 LBRL, *territorio, población y organización* son los *elementos* básicos del municipio y, por eso, su alteración afecta a la autonomía local.

autonómica: i) *lo es meramente en sentido formal, pero no material*²⁵; ii) *no es una ley competencial*²⁶; iii) *tampoco es una ley singular*²⁷; iv) sino que es un simple Acuerdo aprobatorio de un procedimiento administrativo, que *tiene naturaleza administrativa*, aunque aparezca revestido con la *forma de ley*²⁸. El CCR llega a esta conclusión al entender que los trámites imperativos que debe cumplimentar el correspondiente procedimiento denotan el carácter *administrativo* de éste (D.50/10)²⁹.

C) Defensa de la autonomía local en esta materia.

En suma, el CCR entiende en su D.50/10: i) que la aprobación parlamentaria de las alteraciones de términos municipales tiene naturaleza *administrativa*, y no puede consistir en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa, aunque se apruebe con forma de ley³⁰; ii) que este régimen de aprobación de la alteración de los términos

²⁵ El D.9/10 corrobora esta afirmación del D.32/02, pues la intervención del Parlamento consiste en una simple medida autorizadora de naturaleza ejecutiva o administrativa, por lo que dicha “ley”: i) no se sustrae al *test* de constitucionalidad exigido por el TC especialmente para que, mediante la misma, no se burle la tutela judicial efectiva del art. 24 CE; y ii) carece de virtualidad sanadora de los vicios del procedimiento administrativo anterior.

²⁶ La razón es que no incide, condiciona o limita directamente *competencias* o ámbitos de poder municipal, sino que simplemente aprueba y pone fin al expediente incoado por la Consejería competente para alterar términos municipales, de suerte que un Ayuntamiento pierde parte de su territorio a favor de otro (D.50/10).

²⁷ No es contenedora de *normas* aplicables tan sólo a parte del territorio o de la población de la CAR por concurrir en uno u otra una circunstancia excepcional, sino que se trata simplemente de un *acuerdo*, con forma, rango o valor de ley, adoptado por el Parlamento de La Rioja por requerirlo así la LALR. Y no es *singular* pues, según la STC 166/86, las *leyes singulares* o *de caso único* son aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho *concreto y singular* que agotan su contenido y eficacia en la adopción de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro, por lo que se configuran como un *ejercicio excepcional* de la potestad legislativa y, por ello, la CE sólo permite que sean utilizadas restrictivamente en aquellos supuestos en que sea preciso arbitrar una solución adecuada a una situación singular. Por ello, pueden considerarse como *leyes singulares* las que, para supuestos concretos y especiales de determinación territorial, requiere el art. 27 EAR'99, pero no aquellas cuya aprobación requiere la LALR para la alteración ordinaria o común de los términos municipales, pues ésta no es un supuesto de hecho *concreto y singular*, como tampoco *extraordinario* o *excepcional*, que justifique la previsión general de su aprobación por ley (D.50/10).

²⁸ No consiste en el ejercicio por el Parlamento de su potestad legislativa pues, si, como se ha indicado, tampoco se trata de una *ley singular* o *de caso único*, sólo puede tratarse de un *acuerdo* que, por las previsiones de la LALR, tiene forma, rango y valor de ley, lo que es bien distinto (D.50/10).

²⁹ Resulta especialmente significativo a estos efectos el requisito del dictamen preceptivo del CESt., puesto que es un órgano asesor del Gobierno de la Nación y, supletoriamente, de los Gobiernos autonómicos, no de las Cortes Generales ni de los Parlamentos autonómicos, lo que resulta claramente expresivo de que, para la propia LBRL (cfr. su art. 13), son los *Gobiernos*, y no los Parlamentos autonómicos, los competentes para resolver los expedientes de alteración de términos municipales.

³⁰ El ejercicio de la potestad legislativa, sin perjuicio de su sometimiento a los principios de competencia y jerarquía normativa, con la consiguiente posibilidad de impugnación ante el TC, no puede tener tales

municipales por un acuerdo parlamentario con forma, rango y valor de ley, constituye una *particularidad* del Derecho riojano sin parangón en nuestro Derecho autonómico comparado³¹; iii) que tal particularidad *no se infiere del EAR'99*, a pesar de que éste contiene algunas normas, herederas del diferente contexto interpretativo que resultaba originariamente de su carácter de CA Uniprovincial, que, por inercia acrítica, pueden dar lugar a otra interpretación³²; iv) que, cuando se trate de alteraciones y cambios *ordinarios*, como es el caso que nos ocupa, no es *estatutariamente* necesaria la intervención del Parlamento, correspondiendo la competencia para resolver al Consejo

límites procedimentales imperativos que afecten a la eficacia y validez, en caso de omisión de los mismos, de la Ley que sea su resultado. Esta naturaleza administrativa viene impuesta por la LBRL con carácter básico y no supletorio, y debe, por tanto, ser respetada por la legislación autonómica, especialmente si, como sucede en la CAR, no existe obstáculo alguno para ello en el EAR'99.

³¹ En este sentido, el D.50/10 constata que: i) en las demás *CCAA Uniprovinciales* no se atribuye competencia ejecutiva alguna a sus Parlamentos en relación con la alteración de términos municipales, salvo Murcia y Asturias, con previsiones estatutarias semejantes a las riojanas; si bien: i) aunque el art. 23.5 EA Murcia atribuye a la Asamblea Regional el ejercicio de las competencias relativas a la supresión, alteración de términos y denominaciones de municipios y la creación de otras entidades territoriales, la Ley 6/88, de Régimen Local, atribuye la resolución de los procedimientos de alteración de términos municipales y los cambios de nombre y capitalidad al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (arts. 14.4 y 18.1); y ii) aunque el art. 24.5 EA Asturias atribuye a la Junta General (Parlamento) el ejercicio de las competencias relativas a la alteración de los términos y denominaciones de los Concejos, la Ley 10/86, de Demarcación territorial de los Concejos, atribuye la resolución de los procedimientos *ordinarios* de alteración de términos al Consejo de Gobierno, mediante *Decreto* (art. 15); y ii) en las *CCAA Pluriprovinciales*, las funciones ejecutivas relativas a la alteración de términos municipales y cambios de denominación y capitalidad corresponden al Ejecutivo que las aprueba mediante *Decreto*; y así ha sido históricamente en nuestra legislación de régimen local, lo que se mantiene en los arts. 9.5 y 11.3 del TRRL, que atribuye la competencia al Gobierno de las CCAA, a ejercer mediante la aprobación del oportuno *Decreto*. Por ello, el D.50/10 entiende que las excepciones por las que se requiere la aprobación por Ley, contenidas en algunos EE.AA., como el de la CAR, o en ciertas Leyes autonómicas (así, por ejemplo, el art. 18 del TR de 2003 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña), sólo valen en cuanto las mismas puedan considerarse *leyes singulares* con los requisitos necesarios para afirmar su constitucionalidad y validez, no si constituyen una simple forma de resolver el correspondiente expediente administrativo que comportan, en general, las alteraciones ordinarias de los términos municipales.

³² En efecto, como se indicó en el D.12/02, sobre la LALR, la interpretación sistemática de los arts 19 y 27 EAR'99, indica que la *aprobación* de la ordenación de las *comarcas*, entendida como reconocimiento, delimitación territorial y ordenación jurídica de las mismas, «se regulará por *Ley*»; pero distinta es la *autorización* de las transferencias de competencias a las Entidades locales, pues, en ese caso, el art. 33.2 EAR'99 establece una reserva de ley y esa es una garantía general derivada del art. 25.3 LBRL, legislación básica en la materia. Sin embargo, al no establecerse en el art. 27 EAR'99 mención alguna a la «*alteración de los términos municipales existentes en La Rioja, sus denominaciones y capitalidad*», se ofrece una pauta segura para la interpretación de las funciones que corresponden al Parlamento en relación con esas materias, en el sentido de que: i) la remisión a la *Ley* se refiere sólo a la ordenación de las *comarcas* y ii) que la intervención del Parlamento (mediante la aprobación) solo será necesaria en la medida en que la alteración de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, afecten a las comarcas, a las agrupaciones de municipios con fines específicos y a las áreas metropolitanas creadas, como consecuencia de la remisión que hace al art. 27 el art. 19.g) del EAR'99, esto es, las alteraciones y cambios que podemos considerar *especiales*.

de Gobierno de La Rioja, al igual que ocurre en el resto de CCAA, criterio que, por lo demás, ha sido tradicional en nuestra legislación histórica de régimen local, atendida la naturaleza estrictamente ejecutiva de tales competencias³³; y v) que la parlamentarización de esta materia administrativa lesiona la autonomía local en cuanto que, afectando a uno de sus elementos, cual es el territorio, impide al Municipio afectado impugnar la decisión en vía judicial y sólo deja abierta vía del conflicto ante el TC en defensa de dicha autonomía, cuya legitimación activa es muy restrictiva, aunque en este caso puede admitirse a trámite entendiendo que se trata de una *Ley de destinatario único*³⁴, sin perjuicio de los límites de cognición que el mismo comporta³⁵.

3. Las competencias urbanísticas locales en caso de obras autónomamente declaradas de interés supramunicipal.

El D. 34/09 versa sobre el primer *conflicto en defensa de la autonomía local* promovido en La Rioja desde la introducción de este nuevo tipo de proceso constitucional en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), por la LO 7/1999, de 21 de abril, que redactó al tal efecto los nuevos arts. 75 *bis, ter, quater y quinquies* LOTC³⁶. El conflicto fue promovido por el Ayuntamiento

³³ En tiende el CCR que, frente a esta interpretación sistemática no puede alegarse el precedente de la anterior Ley 3/1993, de 22 de septiembre, que exigía reserva de ley para las alteraciones de términos municipales, sus denominaciones y capitalidad, pues, esa opción de política legislativa era igualmente discutible con su entonces marco estatutario, ya que, aunque podía propiciarla —y de hecho la propició el tenor del originario art. 17.1.f) EAR'82 —, la misma venía impedida por el art. 9.1. EAR'82, que debía ser interpretado de conformidad con el art.149.1.2.^a CE y, desde 1985, con arreglo al art. 13 LBRL.

³⁴ En efecto, la Ley analizada segrega parte de un Municipio para agregarla a otro y, en tal supuesto, afirma el CCR que, si bien con una interpretación formalista podría entenderse que resultan afectados ambos Municipios; sin embargo, si el expediente administrativo se inicia a instancia del Ayuntamiento cuyo término municipal se amplía, y termina precisamente acogiendo su pretensión, no cabe sino concluir que la decisión o disposición con forma, rango y valor de ley que se trata de impugnar únicamente se impone al Ayuntamiento cuyo término municipal disminuye, por lo que éste puede y debe ser tenido como *destinatario único* de la misma a los efectos de la legitimación para formular el conflicto en defensa de la autonomía local en una interpretación del art. 75 *ter.1,a* LOTC que, sin vulnerar su espíritu y finalidad, resulte conforme con la finalidad de dicho proceso y con los principios constitucionales.

³⁵ Recuerda el D.50/10 que el TC no puede enjuiciar si en el caso concreto se cumplen o no los requisitos sustantivos que exige la LALR para que pueda aprobarse una alteración de términos municipales y que han sido considerado por el CCR al dictaminar la alteración en cuestión o por el Gobierno al aprobar su remisión al Parlamento, pues la función del TC no es controlar la *legalidad ordinaria* de fondo y forma del asunto sino sólo la *constitucionalidad* de las leyes que incidan en la autonomía local (SSTC 40/206, 253/2005, 51/2004 o 159/2001) y, tratándose de una ley autonómica, además, apreciando si vulnera la estatal LBRL en cuanto enlace directamente con los preceptos constitucionales que consagran tal autonomía (STC 240/2006). Sin embargo, el CCR entiende que tales límites de cognición por el TC no impiden ni que éste entre al fondo del asunto, ni que declare la inconstitucionalidad de los preceptos de la LALR que habilitan este procedimiento, ni que, posteriormente, el Gobierno lo replantee mediante un nuevo acuerdo administrativo recurrible en vía jurisdiccional ordinaria.

³⁶ En el momento del planteamiento del conflicto que nos ocupa, el TC sólo había entrado al fondo en un conflicto en defensa de la autonomía local (STC 240/06, por la que se desestima la pretensión de la Ciudad autónoma de Ceuta de asumir la aprobación

de Logroño y 35 municipios riojanos más, alegando la posible inconstitucionalidad del art. 40.2 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para 2009, que modificó el art. 196.1 de la Ley 5/2006, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), por el que se exceptúan de licencia municipal las obras públicas que la CAR declare de interés regional al estar destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos autonómicos y supramunicipales de ordenación del territorio previstos en la LOTUR, como son la *Estrategia Territorial de La Rioja (ETR)*, las *Directrices de Actuación territorial (DAT)*, las *Zonas de Interés Regional (ZIR)* y los *Planes de Interés Supramunicipal (PIS)*.

A) Las competencias urbanísticas supramunicipales y su articulación con la autonomía local.

El asunto, pese a su acusada connotación localista³⁷, planteaba una antigua cuestión de carácter urbanístico general cual es la *conurrencia de distintos títulos competenciales sobre un mismo espacio físico*. Dicha concurrencia es efecto de la distribución constitucional de competencias sobre el territorio, por lo que no es inhabitual en el Estado autonómico (STC 181/88) y debe solventarse mediante *fórmulas de cooperación* entre las Administraciones afectadas que, como ha señalado el TC (cfr. SSTC 32/83; 77/84; 227/88 y 123/03, entre otras), pueden instrumentarse mediante intercambios de información, emisión de informes previos, órganos de composición o participación y otras técnicas adecuadas. Opta, pues, el CCR, por la resolución convencional y consensuada de estos conflictos.

Ahora bien, si fracasan las siempre deseables soluciones consensuadas (*vía compromisii*), las fórmulas ensayadas para resolver estos conflictos han sido varias: i) la vía de *ruptura* del planeamiento inferior por el superior que obliga a la revisión de aquél (preconizada por los arts. 167 LS'56, 180 LS'76, 244 LS'92 y DA 10ª LS'08); ii) la vía de optar por la competencia judicialmente estimada como *prevalente* (así, STC 77/84, caso *Puerto de Bilbao*); iii) la vía del *ius singulare*, mediante una ley o planeamiento de caso único para el asunto (así, en los proyectos *Gran Escala* de Aragón y Parque *Tierra Mítica* de Benidorm); iv) la vía de las *normas especiales ad hoc* en el seno del Plan General (tal es el caso del Parque *Warner* de Madrid); y v) la vía de la *exención legislativa de licencias municipales*, que es la opción seguida en el caso de la eco-ciudad *Monte Corvo* de Logroño, subyacente en el que nos ocupa.

definitiva de los instrumentos de planificación urbanística), ya que la STC 47/08 se limita a declarar sin objeto el conflicto planteado por diversas entidades locales del Área de l'Horta por derogación de la Ley autonómica valenciana impugnada; y los demás conflictos presentados han sido inadmitidos por falta de legitimación activa de los promotores (Autos TC núms. 418/03; 46 y 359/04; 360, 361, 362 y 363/05; y 322 y 326/07).

³⁷ En el fondo del conflicto subyacía el doble interés del Ayuntamiento de Logroño y del Gobierno de La Rioja en proyectar sus respectivas competencias urbanísticas sobre una concreta ZIR declarada en el término municipal logroñés por el Gobierno autonómico riojano: la llamada *eco-ciudad* proyectada en el Monte *El Corvo*.

Como he expuesto en otro lugar³⁸, éstas y otras posibles fórmulas de solución semejantes son, en principio, *neutras* y *casuísticas*, esto es, admisibles siempre que, en el caso concreto, el interés supramunicipal quede debidamente justificado y las potestades de la entidad superior se limiten a asegurarlo sin excesos abusivos³⁹. Desde la perspectiva jurídico-administrativa, estas fórmulas son manifestaciones de la *técnica de las reservas* de competencias para la preservación por la entidad pública de nivel superior de los intereses generales inherentes al círculo competencial que le está legalmente atribuido.

Para el deslinde de los respectivos ámbitos de actuación, la lógica jurídica impone criterios ponderados de actuación que se extraen de la doctrina conflictual del TC, tales como: i) tener siempre en cuenta los *intereses de todos los implicados*, en la línea sugerida por los arts. 4 y 18 LPAC; ii) comportarse en todo caso con arreglo a los principios de *colaboración*, *buena fe* y *lealtad* constitucional, institucional y jurídica; iii) preferir la competencia *prevalente*, pero sin extenderla a cuestiones *accesorias* y *complementarias* que puedan ser gestionadas por la entidad inferior con arreglo al *principio de subsidiariedad*; iv) depurar el concepto jurídico indeterminado *interés supramunicipal*, exigiendo su rigurosa justificación, racionalidad y proporcionalidad en el caso concreto; v) vigilar especialmente que no se infrinjan las interdicciones constitucionales de arbitrariedad y especulación mediante sistemas de Derecho dúctil que se presten más fácilmente al fraude de ley, como los convenios urbanísticos, la ejecución, control y compensación por órganos o agentes urbanizadores especiales, o la financiación por vías excepcionales, como las recalificaciones de terrenos o la previsión de un eventual rescate final de la operación con fondos públicos.

Ante este variado panorama de soluciones, el CCR sugiere seguir análogicamente la vía preconizada por el CESt. en D.10-5-52 y por la STS 24-1-74 en casos de *competencias concurrentes sobre el demanio estatal*, consistente en la sujeción general a licencia municipal de las obras estatales, si bien mediante la técnica del *informe previo* por la entidad local sobre si la obra prevista afectaba al planeamiento, ya que, caso de disconformidad, decide en definitiva el Consejo de Ministros, cuya decisión obliga, en su caso, a modificar el planeamiento municipal (arts. 167 LS'56, 180 TRLS'76; 244 LS'92 y DA 10ª TRLS'08), formula esta que es respetuosa con la autonomía local según el criterio precitado del predominio final de la competencia *prevalente*, como expresamente recuerda el D.34/09.

Pero el CCR advierte que los excesos estatales en el empleo del mecanismo *sustitutivo* previsto en los citados preceptos de la normativa urbanística estatal han sido

³⁸ Cfr. GRANADO HIJLEMO, Ignacio, “La función consultiva ante los conflictos en defensa de la autonomía local en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente”, ponencia pendiente de publicación en *las I Jornadas de Encuentro de Consejos Consultivos del Camino de Santiago*, Lugo, 2010.

³⁹ Éstas dos últimas exigencias son *sistémicas*, en el sentido de que responden a la lógica con la que esa metodología para el tratamiento de las Ciencias Sociales que denominamos Teoría General de Sistemas o Sistemología Estructural trata de armonizar las relaciones conflictuales entre círculos concéntricos de competencias públicas sobre un mismo espacio, proponiendo que cada entidad pública gestione los intereses generales correspondientes a su propio círculo competencial, pero teniendo en cuenta los correspondientes a las entidades responsables de los demás círculos competenciales implicados.

corregidos por la jurisprudencia (STS 24-4-92), distinguiendo las obras incluibles en la competencia de *ordenación del territorio* (que son de competencia estatal y no pueden quedar frustradas por la autonomía local) y las incluibles en la competencia sobre *urbanismo* (que deben quedar sujetas a licencia municipal), planteamiento éste que las STC 36/94, 149/98 y 46/07 han extendido ahora a las competencias estatales y autonómicas *con incidencia territorial*.

Por ello, al amparo de dicha doctrina constitucional, la legislación sectorial sobre diversos tipos de demanio (ferrocarriles, carreteras, puertos, aeropuertos, obras hidráulicas) ha adoptado diversas técnicas de *coordinación* entre las decisiones de las autoridades supralocales y las municipales. Estas técnicas están inspiradas muchas veces en el procedimiento *sustitutivo* de la legislación urbanística, dando lugar –como oportunamente señala el D.34/09- a diversos pronunciamientos jurisprudenciales y del TC, en general favorables a la primacía del planeamiento superior sobre el inferior, siempre que la obra esté *justificada* estrictamente por un interés público más alto y *prevalente* y no se extienda a obras accesorias o complementarias⁴⁰.

Pues bien, el CCR entiende en el D.34/09 que esta doctrina constitucional resulta extrapolable a las CC.AA. y a sus leyes urbanísticas, de suerte que son conformes a la CE y respetuosos con la autonomía local los preceptos de las mismas que exigen de licencia municipal, mediante la técnica del sometimiento a *informe previo* municipal, la adecuación al planeamiento vigente de la obra autonómica prevista, siempre que la exclusión afecte exclusivamente a las obras de interés regional en sentido estricto y no a instalaciones accesorias o complementarias.

B) Análisis de la técnica de exención de licencias municipales en estos casos.

El CCR opta, pues, en defecto de acuerdo y como solución conflictual general, por el interés público superior y prevalente, siempre que esté debidamente justificado con audiencia de la entidad local afectada, y no se extienda a obras accesorias o complementarias, las cuales han de ser reservadas a la competencia local. Por ello, el CCR, al afrontar el caso concreto planteado en el D.34/09, tras un concienzudo análisis de la garantía institucional de la autonomía local y del proceso constitucional instaurado para su defensa, en el que resulta preceptivo el previo dictamen del CCR, analiza la solución ofrecida por el art. 196.1 LOTUR, en la redacción dada al mismo por la Ley 5/08, consistente en exceptuar de licencia municipal a las obras públicas de interés general de la CAR destinadas al desarrollo y ejecución de los instrumentos de ordenación del territorio.

Precisa el D.34/09 que ésta y otras técnicas de coordinación de competencias de Administraciones de distintos niveles han sido recogidas en el art. 84.3 LBRL al sujetar a licencia municipal las obras de otras Administraciones, pero respetando lo dispuesto en las leyes sectoriales; criterio éste seguido también por el art. 193.1 LALR. En este sentido, concluye el D.34/09 que el art. 196 LOTUR es conforme a la CE en cuanto que

⁴⁰ Concretamente, la legislación portuaria (art. 19.3 LPMM) ha sido examinada por la STC 40/98 que sienta el criterio de que las obras propiamente portuarias están exceptuadas de licencia municipal, pero no las *complementarias* a los puertos, como las recreativas, culturales o industriales anejas, las cuales precisan licencia municipal. El mismo criterio ha sido aplicado a las obras *accesorias* en los aeropuertos por la STC 204/02.

reproduce los preceptos semejantes de la legislación estatal urbanística y sólo ha de examinarse la constitucionalidad de la *adición* operada en el mismo por la Ley 5/08 al eximir de licencia municipal las obras de interés regional *en desarrollo y ejecución de instrumentos de ordenación del territorio*; si bien, para ello, el CCR entiende que hay que examinar cada uno de los cuatro previstos en la LOTUR.

-Los dos primeros instrumentos de ordenación territorial previstos en la LOTUR son la *Estrategia Territorial de La Rioja (ET)* y las *Directrices de Actuación territorial (DAT)*, pero su carácter estratégico y ordenador del territorio, mediante simples criterios y orientaciones para la localización de equipamientos y dotaciones regionales, hace que no sean lesivas de la autonomía local por sí mismas, aunque –advierte el D.34/09- puedan serlo los *proyectos* concretos que se aprueben en su ejecución, si no están estrictamente vinculados al interés regional que los justifica.

-El tercer instrumento de ordenación territorial previsto por la LOTUR está constituido por las *Zonas de Interés Regional (ZIR)*, que tienen una vocación más ordenadora, al conllevar planes especiales, normas urbanísticas u ordenanzas y poder ser incluso independientes de las DAT, por lo que, en su procedimiento de aprobación, debe existir una intervención municipal, al menos en vía de informe, como técnica necesaria para que sean respetuosas con la autonomía local. Por ello, el CCR entiende que el art. 32.6 LOTUR –que sólo prevé la intervención de la COTUR y del Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística-, es contrario a la autonomía local y podría ser cuestionado, no ampliando el conflicto en defensa de la autonomía local, al haber precluido el plazo para ello, pero sí mediante una cuestión de inconstitucionalidad planteada en el marco de un proceso contencioso-administrativo contra actos de aplicación. Por otra parte, entiende el D. 34/09 que es aplicable a las ZIR la doctrina constitucional en materia portuaria y aeroportuaria antes referida, de suerte que la exclusión de licencia municipal para las obras proyectadas en ejecución de las mismas no lesiona la autonomía local cuando las mismas estén amparadas estrictamente por el interés regional que las justifica, pero lesiona dicha autonomía cuando se trate de dotaciones, instalaciones, infraestructuras o edificaciones *complementarias*, las cuales deben quedar sujetas a licencia municipal.

-El cuarto instrumento de ordenación territorial previsto en la LOTUR son los *Planes de Interés Supramunicipal (PIS)*, los cuales –en criterio del D.34/09- no lesionan la autonomía local, ya que, los *de iniciativa privada* requieren licencia municipal; y los *de iniciativa pública*, si bien quedan eximidos de ella, sin embargo, en su procedimiento de aprobación, se prevé la necesaria intervención de los municipios afectados mediante la técnica del informe previo y siempre requieren la declaración de interés regional, que es un acto motivado y no discrecional, susceptible de recurso contencioso-administrativo.

Por todo ello, concluye el CCR que el art. 196.1 LOTUR, en la redacción dada al mismo por el art. 40 de la Ley 5/08, no es lesivo de la autonomía local, en los términos razonados en el D.34/09, si bien los actos que se dicten en su aplicación pueden ser impugnados en vía contencioso-administrativa y, en el marco de la misma, ante el TC mediante cuestión de inconstitucionalidad: i) si los instrumentos con virtualidad ordenadora se aprueban sin intervención de los municipios afectados; ii) si no hay motivo para declarar el interés regional de la actuación; o iii) si la exclusión de la licencia municipal no se limita a las obras estrictamente amparadas por la declaración de interés regional, sino que se extiende a infraestructuras, dotaciones, equipamientos o edificaciones no directamente conectadas con el interés regional que las justifica ⁴¹.

⁴¹ Hay que destacar que el conflicto que nos ocupa fue tramitado por el TC (asunto 5305/2009) y resuelto por su Pleno mediante Auto 251/2009, de 13 de octubre, por el que, conforme con los razonamientos del CCR, dicho conflicto ha sido inadmitido, no por falta de legitimación activa, sino por su planteamiento prematuro, ya que el precepto impugnado no es inconstitucional considerado *a priori* en términos abstractos y generales, sin perjuicio de que, *a posteriori*, pudieran no ser conformes a Derecho los

X. CONCLUSIONES.

El Consejo Consultivo de La Rioja es una institución autonómica estatutaria con más de diecisiete años de experiencia en el asesoramiento jurídico externo, objetivo e independiente al Parlamento, Gobierno, y demás entidades de la Administración local, institucional y corporativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en la que ocupa una posición institucional caracterizada, no sólo por ser una relevante garantía para los ciudadanos de que la acción de los poderes autonómicos riojanos se ajusta a la ley y al Derecho, sino también por ser una instancia de legitimación de ejercicio para esos mismos poderes en cuanto que refuerza su actividad pública asegurándoles su ajuste a la legalidad.

Aunque, tras la entrada en vigor de la LOTUR, el CCR perdió la competencia para dictaminar preceptivamente las alteraciones del planeamiento urbanístico que implicasen la modificación de zonas verdes y espacios libres de uso público, ha continuado pronunciándose en sus dictámenes sobre variados aspectos de la ordenación del territorio, el urbanismo, la vivienda y materias afines.

Tras un amplio repaso de la doctrina consultiva del CCR desde su inicio en 1996 hasta junio de 2013 en materia de ordenación territorial y urbanística, puede comprobarse que el mismo se ha pronunciado sobre los más arduos problemas y que su doctrina, publicada en sus Repertorios anuales y en internet, debe tenerse muy en cuenta por cuantos deban afrontarlos en la práctica profesional tanto judicial y extrajudicial como académica.

=====

actos dictados en su aplicación, los cuales pueden ser impugnados ante la jurisdicción ordinaria, que es la sede a la que queda deferido el concreto asunto subyacente en el conflicto.