



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 396/2007

(Pleno)

La Laguna, a 9 de octubre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con la *interposición por parte del Gobierno de recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, por considerar que vulneran competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 349/2007 RI)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Solicitud y carácter del Dictamen.

Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias se solicita, con fundamento en el art. 11.1.C.a) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, de este Consejo, Dictamen sobre la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS). El Dictamen, por tanto, tiene carácter preceptivo.

La solicitud viene acompañada del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado en sesión de 7 de agosto de 2007, de interposición del recurso contra la citada Ley, en el caso de no llegarse al acuerdo que prevé el art. 33.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Simultáneamente al Acuerdo del Gobierno se solicita Dictamen preceptivo del Consejo Consultivo sobre la interposición del recurso de referencia. Esta posibilidad de solicitud simultánea a la adopción del acuerdo de Gobierno o de requerimiento al Gobierno de la Nación está prevista en el art. 21 de la Ley de este Consejo. No obstante, en este supuesto la solicitud material se ha realizado con posterioridad a la

* **PONENTE:** Sr. Díaz Martínez.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Fajardo Spínola.

interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo que tiene incidencia directa en la efectividad del Dictamen de este Consejo.

2. Legitimación del Gobierno de Canarias.

El art. 162.1.a) de la Constitución Española (CE) reconoce legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el art. 32.2 LOTC atribuye legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad a los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto, si se trata de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado, que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

Igualmente, la legitimación del Gobierno de Canarias para interponer recurso de inconstitucionalidad resulta de los arts. 15.4 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), y 23 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 199/1987 considera que “la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del Ordenamiento jurídico que regula, en la medida que en el ejercicio o despliegue de las funciones que le corresponden puede verse afectado - como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal - por la norma recurrida”.

El Gobierno de Canarias ha considerado que determinados preceptos de la citada Ley estatal 8/2007, Ley de Suelo, vulneran competencias de la Comunidad Autónoma, por lo que ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra dicha Ley.

3. Plazo de interposición del recurso.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 33.1 LOTC, se dispone de un plazo de tres meses para interponer el recurso a contar desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley que se recurra. Por ello, habiéndose publicado la Ley 8/2007, Ley de Suelo, en el Boletín Oficial del Estado de 29 de mayo de 2007, el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad expiraba el 29 de agosto posterior.

Por otra parte, es de señalar que el Gobierno autonómico, en aplicación del mecanismo previsto en el art. 33.2 LOTC, instó al Estado a convocar la Comisión Bilateral de Cooperación para poder dirimir las eventuales extralimitaciones

competenciales que estima se han producido. Al no considerar viable la Administración General del Estado la utilización de este cauce, se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad dentro del plazo establecido en el art. 33.1 LOTC.

Conforme con el art. 33.2 LOTC, el plazo de tres meses se amplía a nueve si se reúne la Comisión Bilateral de Cooperación, se adopta Acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias y dicho acuerdo es puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la ley.

En el citado art. 33.2 LOTC no se expresa la repercusión que produce, en relación con el plazo de interposición del recurso, la negativa de una Administración a iniciar el procedimiento de negociación. Son varias las alternativas que se pueden establecer para superar el mencionado vacío legal, como la de considerar que se interrumpe el cómputo del plazo de tres meses por el tiempo que transcurra hasta la contestación de la petición de negociación. En cualquier caso, la cuestión referida carece en el presente caso de relevancia al haberse presentado el recurso, y recurrido en tiempo la Comunidad Autónoma de Canarias.

4. Objeto del recurso de inconstitucionalidad.

El recurso de inconstitucionalidad se dirige a la impugnación de los arts. 1; 2.2; 3.1; 6; 8.1 último párrafo; 9.3; 10 a) y b); 11, apartados 2, 4 y 5; 14.1; 15 apartados 3, 4 y 5; 16.1.c); disposición adicional primera; disposición transitoria primera; disposición transitoria segunda; disposición transitoria cuarta y la disposición final primera, apartado 1, de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

El recurso se fundamenta en la infracción de la distribución competencial efectuada en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda por los arts. 148.1.3ª y 149.1.1ª, 149.1.13ª, 149.1.18ª, 149.1.23ª CE y los arts. 30.15, 30.16, 30.30, 32.6 y 32.12 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

II

1. Competencias del Estado en la materia sobre la que recae el recurso.

De acuerdo con la disposición final primera, apartado 1, de la Ley 8/2007 del Suelo, los preceptos afectados por el presente recurso han sido dictados al amparo

de las competencias exclusivas que los apartados 1, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE atribuyen al Estado. Por lo tanto, tienen el carácter, como señala el apartado 1 de esta disposición final, de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente.

En la Exposición de Motivos de la Ley se justifica el respeto al reparto competencial establecido en la Constitución, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, destacando, entre otros extremos que *“(...) la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su art. 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus arts. 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible”.*

Dentro de este objetivo, *“(...) se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo”.*

En líneas generales, los títulos competenciales regulados en la Constitución que habilitan al Estado para intervenir en las materias objeto de la Ley de Suelo, son los siguientes:

- Art. 149.1.1ª: Competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales en relación con la propiedad del suelo.

- Art. 149.1.8ª: Competencia exclusiva sobre legislación civil, que ampara la regulación de los aspectos civiles de la propiedad urbana.

- Art. 149.1.13ª: Competencia exclusiva sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

- Art. 149.1.18ª: Competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

- Art. 149.1.23ª: Competencia exclusiva para establecer la legislación básica en materia de protección del medio ambiente.

2. Competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia sobre la que versa el recurso.

El art. 148.1.3ª CE atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

El Estatuto de Autonomía de Canarias en su art. 30.15, dispone que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. El art. 30.16 EAC establece que la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de espacios naturales protegidos.

El art. 32 EAC, en los apartados 6 y 12, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma, así como en la de protección del medio ambiente.

En el análisis del presente recurso han de tenerse en cuenta, especialmente, por su importancia, dado que resolvieron recursos de inconstitucionalidad sobre la misma materia, las Sentencias 61/1997 y 164/2001 del Tribunal Constitucional. Dichas Resoluciones reconocen la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en

ordenación del territorio y urbanismo, sin que ello impida que el Estado pueda incidir en dicha materia en base a los títulos competenciales que le atribuye el art. 149 de la Constitución.

La STC 61/1997 (FJ 7) ha considerado que tal exclusividad competencial no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, como ha precisado la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 (FJ 1.B), relativa a la ordenación del territorio y la STC 56/1998 (FJ 3), referida al urbanismo. Por ello, la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

De forma más concreta, considera la STC 61/1997 que: *“(...) ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución es a las Comunidades Autónomas a las que se le ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.*

De acuerdo con lo anterior, las Comunidades Autónomas tienen la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pudiendo el Estado intervenir puntualmente en la materia urbanística en aspectos propios de su competencia exclusiva sobre las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales, así como en aquellos aspectos sectoriales con incidencia territorial (planificación económica, medio ambiente, etc.). Por tanto, la intervención del Estado en materia urbanística no puede ser de forma general, ni siquiera como aplicación supletoria, sino puntualmente, como expresa la STC 164/2001 en su FJ 4, con cita de la STC 61/1997, FJ 6.b), transcrita líneas arriba.

En definitiva, el Tribunal Constitucional ha precisado con claridad que el art. 149.1.1ª CE sólo atribuye al Estado la competencia para regular las “condiciones básicas” que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto (SSTC 61/1997; 164/2001; 239/2002 y 228/2003). Es decir, sólo la regulación destinada a garantizar la igualdad en sus posiciones jurídicas fundamentales. En cuanto al art. 149.1.13ª CE, el Tribunal Constitucional se ha manifestado en el sentido de que ha de interpretarse en sentido restrictivo en relación con el urbanismo (FJ 9 de la STC 164/2001). Y, por último, en lo que se refiere al art. 149.1.23ª CE, precisar que sólo le corresponde al Estado regular la legislación básica sobre la materia de medio ambiente.

III

1. Consideraciones previas al análisis de los preceptos impugnados.

El Gobierno autonómico ha considerado que determinados preceptos de la mencionada Ley de Suelo no respetan el deslinde competencial establecido en la materia por el bloque de constitucionalidad, bien por no tener el Estado título competencial o porque, teniéndolo, exceden de lo que le autorizan dichos títulos e invaden la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma de Canarias. En suma, el Gobierno de Canarias considera que se trata de preceptos con los que el Estado se extralimita al carecer de competencias para ello, y condicionar el modelo urbanístico de la Comunidad Autónoma, utilizando o definiendo técnicas específicamente urbanísticas.

Dada la fase de tramitación en que se encuentra el recurso de inconstitucionalidad, ha de tenerse presente que este Dictamen se circunscribe a los preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que el Gobierno de Canarias ha sometido a la consideración de este Consejo y a los motivos estrictos de posible inconstitucionalidad que resultan de la documentación remitida.

2. Análisis de los preceptos objeto de impugnación.

Art. 1.

El precepto se impugna por el Gobierno de Canarias en cuanto declara como objeto de la Ley el establecimiento de las *bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo*. Se considera que el Estado se excede de sus competencias, amparadas en el art. 149.1.13ª CE o en el art. 149.1.23ª CE.

Por lo que se refiere a las *bases económicas*, se sostiene en el recurso de inconstitucionalidad que el Estado no tiene competencia para establecer, con carácter general y con fundamento en el título competencial previsto en el art. 149.1.13ª CE, las bases económicas del régimen jurídico del suelo, sino que solamente puede establecer medidas concretas y determinadas en relación con el suelo, que tengan incidencia directa en la actividad económica. Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 164/2001), este título únicamente ampara las normas teleológicamente dirigidas a la planificación de la actividad económica y debe ser objeto de interpretación restrictiva. El art. 149.1.13ª CE exige una utilización prudente o restrictiva para no desvirtuar el sistema material de distribución de competencias.

En cuanto a las *bases medioambientales*, se argumenta en el recurso que el Estado está realizando una interpretación expansiva del ámbito material del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE), extendiendo su aplicación al medio ambiente urbano. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997, FJ 16 y 164/2001, FJ 32), el art. 149.1.23ª CE, no habilita al Estado para regular el entero suelo no urbanizable sino únicamente el suelo no urbanizable de especial protección, hallándose el resto de la regulación estatal sobre el suelo no urbanizable amparada, no en este apartado 13, sino en el apartado 1 del art. 149.1 CE, que permite al Estado establecer las condiciones de igualdad de los titulares dominicales. Se mantiene, además, que la competencia estatal para establecer las bases medioambientales tampoco se halla amparada en el art. 149.1.1ª CE. A estos efectos, se parte en el recurso de que, conforme a la doctrina constitucional, la materia sobre la que recae esta competencia son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos.

Frente a estas consideraciones, cabría plantear que del establecimiento de bases económicas y medioambientales, uno de los objetos de la Ley de Suelo, no se sigue sin más, necesariamente, la inconstitucionalidad del artículo, puesto que el Estado tiene competencias para establecer bases en ambas materias por virtud de lo previsto el art. 149.1.13ª y 23ª CE. El precepto carece de contenido material concreto, de incidencia efectiva en las competencias autonómicas, pudiendo ser calificado como un precepto de carácter instrumental, que posibilita al Estado una actuación normativa, Ley de Suelo, dentro de su propio ámbito competencial. Además, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 164/2001, FJ 7), en relación con el art. 1 de la Ley 6/1998 sobre Régimen de Suelo y Valoraciones (LRSV), no existe inconveniente en que el Estado describa como contenido básico del derecho

de propiedad el conjunto de normas dictadas al amparo del art. 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª CE.

Si bien lo anterior es cierto, por otro lado, como se expresa en el Fundamento II 2 de este Dictamen en relación con la doctrina del Tribunal Constitucional, las “condiciones básicas” del art. 149.1.1ª CE sólo pueden referirse a los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto y que el art. 149.1.13ª CE, de interpretación también estricta, en concreto en esta materia de ordenación territorial y urbanística, no avala una intervención general del Estado en relación con el régimen jurídico del suelo e igualmente, por idéntica razón, no es de aplicación el art. 149.1.23ª CE.

Asimismo, como se ha señalado, el régimen jurídico del suelo es sustancialmente, desde el punto de vista de las competencias, ordenación del territorio y urbanismo y, por tanto, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias. Desde esta perspectiva, no cabe entender que el Estado pueda dictar una legislación básica que se extienda a todos los aspectos económicos y medioambientales del régimen jurídico del suelo, convirtiendo la competencia exclusiva autonómica en una mera competencia de desarrollo legislativo y de ejecución.

En suma, el Estado ostenta competencias en ambas materias y puede establecer bases en el sentido expuesto, en virtud de lo previsto el art. 149.1, reglas 13ª y 23ª CE. En este sentido, si se interpreta que el precepto carece de contenido material concreto, carece de incidencia efectiva en las competencias autonómicas, por lo que puede ser considerado como un precepto de carácter instrumental, que permite al Estado incorporar a la Ley de Suelo, dentro de su propio ámbito competencial un precepto como el que se comenta.

Art. 2.2.

El precepto se impugna por considerarse que ofrece una definición excesivamente acabada de lo que se entiende por *desarrollo sostenible* y condiciona el modelo urbanístico bajo la cobertura del título competencial del art. 149.1.23ª CE, cuya determinación es competencia de las Comunidades Autónomas. Con apoyo en la STC 61/1997 (FJ 10), el recurso estima que la Ley estatal debe limitarse a esbozar principios generales, sin definir su contenido concreto en relación con el desarrollo territorial y urbano, ya que el modelo concreto de desarrollo lo deben establecer las

Comunidades Autónomas en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Es cierto que el artículo establece unas directrices generales que conforman el concepto de *desarrollo sostenible*, genérico. Asimismo, es cierto que en el art. 2.2 LS se establece la salvedad de que la persecución de los fines señalados se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

El apartado 2 del art. 2 LS, estableciendo cómo deben ser las políticas públicas de las Comunidades Autónomas y qué se debe procurar alcanzar en particular, podría suponer una intromisión en la autonomía política de esta Comunidad Autónoma, que le permite definir y ejercitar su propia política conforme al interés general, según el principio de *desarrollo sostenible* y propiciando el uso racional de los recursos naturales.

Ahora bien, el Estado ostenta competencia en protección del medio ambiente (art. 149.1 23ª CE) y, precisamente, el art. 2.2 LS una norma dirigida a su preservación. Y teniendo en cuenta, por otra parte, las salvedades recogidas en el precepto, de adaptación a las peculiaridades del modelo territorial, así como que su contenido son directrices generales, que conforman el concepto genérico de *desarrollo sostenible*, sin contenido material concreto, el precepto se puede reputar de constitucional.

Art. 3.1.

El objeto de la impugnación en este artículo se centra, según el recurso, en la normativa contenida en el inciso primero, hasta el primer punto. Se impugna porque no se aprecia la conexión de este art. 3 con la garantía de las condiciones básicas de igualdad que corresponde establecer al Estado en virtud del art. 149.1.1ª CE. La ordenación del territorio y el urbanismo son competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde definir en el ejercicio de su política en esta materia lo que se entiende por uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general. Además, el recurso estima que nada impide que las funciones públicas de ordenación del territorio y urbanismo puedan ser objeto de transacción siempre que se sirva con objetividad al interés general, cuya definición corresponde a la Comunidad Autónoma y se cumpla con el principio de legalidad.

El recurso de inconstitucionalidad señala que este precepto encuentra habilitación en el art. 149.1.1ª CE, al tener el Estado la competencia para el

establecimiento de las garantías de las condiciones básicas de igualdad. Además, el precepto realiza una definición de uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general.

Como se recoge en la STC 164/2001 (FJ 5), relativa a la ahora derogada Ley 6/1998, al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la "igualdad" de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir "la igualdad básica" en lo que se refiere al régimen urbanístico de la propiedad del suelo; de esta forma, cabe admitir que los presupuestos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana constituyen un elemento, entre otros, que en principio puede considerarse amparado por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1ª CE. Asimismo, dicha Sentencia del Tribunal Constitucional considera, en el mismo Fundamento Jurídico 5, que por medio de esas "condiciones básicas" el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana en sus líneas más fundamentales.

Ahora bien, el Tribunal Constitucional ha precisado con claridad, como ya se ha señalado en el Fundamento II. 2 de este Dictamen, que el art. 149.1.1ª CE sólo atribuye al Estado la competencia para regular las "condiciones básicas" que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales en sentido estricto (SSTC 61/1997; 164/2001; 239/2002 y 228/2003). Es decir, sólo la regulación destinada a garantizar la igualdad en sus posiciones jurídicas fundamentales.

En una materia donde las competencias de las Comunidades Autónomas son exclusivas, no debe el Estado, en una norma propia, establecer cuales son y cómo deben ejercerse las mismas. La intervención del Estado en materia urbanística no puede ser ni tener alcance general, ni siquiera como aplicación supletoria, sino puntual, como expresa la STC 164/2001 en su FJ 4, con cita de la STC 61/1997, FJ 6.b).

En la parte impugnada, el art. 3.1 LS considera que "la ordenación territorial y urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción". Como tal función pública, como potestad legislativa y reglamentaria, la "ordenación" no es susceptible de transacción.

En el precepto se prevé la organización y el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, que es un principio acorde con lo establecido en el

art. 47 de la Constitución, que impone a los poderes públicos la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.

Por otra parte, la norma impugnada no define lo que ha de entenderse por uso del territorio, ni condiciona la competencia autonómica en materia de ordenación territorial y urbanística. En cambio, establece que la Administración que tenga la potestad de ordenación, determinará en cada caso, dentro de sus respectivas competencias, las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

Por tanto, el primer inciso del art. 3.1 LS respeta la competencia autonómica para regular su ordenación territorial y la urbanística, atribuyéndole la organización y definición del uso del territorio y del suelo, por lo que pueden considerarse constitucionales las referencias generales efectuadas en el precepto a dichas funciones públicas.

Art. 6.

El objeto del recurso se centra en la impugnación de los apartados a), derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, para el ejercicio de la actividad de ejecución de la urbanización cuando no vaya a realizarse por la propia Administración, y b), sobre el derecho de consulta a las Administraciones competentes.

Se considera por el recurso que este precepto condiciona uno de los aspectos básicos de la política urbanística, como es la ejecución del planeamiento, ya que establece cómo se ha desarrollar la iniciativa de los particulares en la actividad de ejecución de la urbanización y admite excepcionalmente la iniciativa de los propietarios del suelo. De acuerdo con la Jurisprudencia constitucional, la participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo debe venir determinada por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica.

El Estado ha amparado el régimen de iniciativa de los particulares para la actividad urbanística en el art. 149.1.13ª CE, de acuerdo con lo que se señala en la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo. El recurso sostiene que se ha excedido en sus competencias, si se tiene en cuenta la interpretación restrictiva que, según la Jurisprudencia constitucional, ha de otorgarse a este título competencial, que sólo puede amparar disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general.

Por otra parte, dentro de este art. 6, se impugna específicamente su apartado b), referido al derecho de consulta, en la consideración de que se ha producido una intromisión ilegítima del Legislador estatal en la competencia exclusiva autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, pues son las Comunidades Autónomas las que han de determinar la forma en que se desarrollan las funciones de ordenación y ejecución y los instrumentos para llevarla a cabo.

A efectos de la posible constitucionalidad o no de los dos primeros apartados del art. 6 LS, se distingue entre ambos.

Apartado a).

Respecto al derecho de iniciativa de los particulares en la ejecución de la urbanización, regulada en el apartado a) del citado artículo, se impone obligatoriamente (“la legislación regulará”) a la legislación autonómica la regulación del derecho de iniciativa de los particulares propietarios y “no propietarios”. Al final del apartado se añade “(...) sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”.

El tratamiento que se da a la figura de la iniciativa privada en este art. 6. a) LS parece distinto al que se establecía en el art. 4.3 LRSV, donde se preveía la promoción de la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo. Esta norma no fue cuestionada por la STC 164/2001 en su Fundamento Jurídico 9 porque “se limita a prever *la posible participación de propietarios y empresarios*, pero no regula ninguna forma concreta de participación”. La misma Sentencia, al final del FJ 9 dice que “Será entonces en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma donde se precise el régimen de los posibles sistemas de actuación pública y, en la misma medida, el grado de participación o iniciativa de los distintos sujetos económicos (no necesariamente propietarios)”. El carácter y la concreta regulación del art. 4.3 LRSV no son exactamente los mismos que los que disponen el art. 6. a) LS.

El art. 6.a) LS regula la participación de la iniciativa urbanística privada en la ejecución de la urbanización, cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente, lo que deriva del derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y, en su caso, de la libertad de empresa (art. 38.1 CE), con fundamento competencial en el art. 149.1.1ª CE.

La posición respecto a la constitucionalidad o no del precepto dependerá de la interpretación que se realice.

Si se parte de que el precepto no se limita al reconocimiento de esta iniciativa privada, sino que contiene un mandato vinculante para que las legislaciones urbanísticas regulen este derecho conforme a determinados condicionantes, que determina el propio precepto, debe considerarse inconstitucional por invasión de la competencia autonómica en materia de urbanismo.

No obstante si la exégesis del precepto es de considerar que lo regulado se enmarca en la competencia estatal en materia de derecho de propiedad y libertad de empresa, podría plantearse su constitucionalidad.

Apartado b).

Esta norma prevé un derecho de consulta a las Administraciones competentes por parte de los que sean titulares del derecho de iniciativa de ejecución de la urbanización, que se examinó en el apartado anterior.

Aduce el recurso que se trata de una norma de contenido igual al que tenían los propietarios del suelo urbanizable, lo que puede llevar a entender que se está atribuyendo a los titulares de la iniciativa urbanizadora más facultades que las de mera ejecución, como por ejemplo programar el desarrollo del suelo. Se estima que un contenido del derecho de consulta idéntico al de los propietarios del suelo urbanizable, no supone, con referencia a titulares de un derecho distinto, que tengan o puedan tener las mismas facultades que aquéllos, máxime cuando nada se dice en el precepto nuevo. Si se le da una respuesta y sobre la base de la misma se realizan gastos, lógicamente puede surgir un derecho de indemnización, pero ello no lleva a sacar la conclusión de que existe un derecho a programar el suelo.

El establecimiento específico por el Estado, de un plazo máximo de tres meses, de contestación a la consulta, no tiene cobertura en el art. 149.1.18ª CE, en virtud del cual sólo tiene competencia para establecer el procedimiento administrativo común. En el precepto que se comenta dispone que una norma con rango de Ley pueda establecer un plazo mayor, así como los efectos que se sigan de ella. No obstante, deben ser las normas reguladoras del procedimiento concreto las que establezcan el plazo máximo de contestación a la consulta, procedimiento que, dada la competencia de la Comunidad Autónoma, está reservado a su regulación. Desde este punto de vista puede entenderse inconstitucional el segundo inciso del apartado b) del art. 6 de la LS.

En lo que se refiere a la posibilidad de que la Administración urbanística venga obligada a indemnizar a los particulares, puede incluirse en el art. 149.1. 18ª de la Constitución, al otorgarle al Estado la competencia exclusiva respecto al sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Art. 8.1.c), último párrafo.

El precepto se impugna en lo que se refiere al establecimiento de un determinado plazo mínimo y su forma de contarlos, para que el propietario ejercite el derecho de iniciativa de la ejecución urbanística.

El recurso estima que el Estado se ha excedido en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le corresponden. Así, alega que la citada previsión normativa no encuentra amparo en el apartado 1 del art. 149.1 CE, ya que éste sólo se proyecta sobre derechos y deberes constitucionales en sentido estricto y sólo alcanza a establecer condiciones básicas a modo de principios generales. Tampoco puede fundamentarse en el apartado 18 del mismo precepto, pues al Estado sólo le corresponde establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común. En este caso, dado que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, la competencia sustantiva lleva consigo la adjetiva para establecer normas de procedimiento que incidan en el sector material en cuestión (STC 61/1997). La STC 164/2001, en sus FF. JJ. 20 y 24, es clara al respecto, pues dice que “es innegable la competencia urbanística de la Comunidades Autónomas para regular el régimen de plazos, bien sea en el planeamiento urbanístico, bien en otro instrumento”.

Debe partirse de que este precepto no se refiere al contenido del derecho de propiedad del suelo, sino que establece una norma procedimental, por lo que no encuentra acomodo en el art. 149.1.1ª CE, como se señala en el recurso presentado. Además, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la regulación de los instrumentos de ejecución urbanística, es a la legislación autonómica a quien corresponde también la fijación de los aspectos relativos a su procedimiento. A diferencia del art. 6.b) LS, relativo al derecho de consulta, en el art. 8.1, último párrafo, LS no se prevé la posibilidad de regular un plazo distinto del fijado como mínimo y, por otro lado, mientras en aquél precepto se regula una obligación de la Administración (contestar en un tiempo máximo de tres meses), en este artículo se establece una limitación para regular el periodo de tiempo mínimo en que el

propietario puede ejercer una facultad urbanística (un plazo no inferior a un mes). El establecimiento del plazo para el ejercicio de un derecho o facultad tiene un carácter procedimental y precisamente en este supuesto no es del procedimiento común, ni modula normas del mismo. Por todo lo expuesto, se considera pertinente el planteamiento de recurso de inconstitucionalidad.

Art. 9.3.

El recurso expone que el hecho de que el art. 9.3 LS atribuya los deberes legales que derivan de participar en la ejecución de actuaciones de urbanización como carga real implica que dichos deberes legales recaen sobre los titulares dominicales de las fincas, aun cuando la promoción no sea realizada por los mismos. Este precepto es consecuencia directa del modelo de ejecución del planeamiento previsto en el art. 6 LS, en el que el Estado ha excedido sus competencias al condicionar una actividad típicamente urbanística como es la actividad de ejecución del planeamiento. El Estado, se sostiene, está determinando la forma concreta en que tiene lugar la iniciativa de los particulares en la actividad de ejecución del planeamiento y está optando por un modelo de ejecución público o con el protagonismo de terceros, que no tienen que ser propietarios de los terrenos, aun cuando los deberes legales de la promoción recaen como carga real sobre los terrenos.

El precepto establece, remitiéndose al art. 8.1.c), primer párrafo, LS (no impugnado), que si el propietario ejerce su facultad de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización, asumirá los deberes legales de la promoción con el carácter de carga real, en régimen de equitativa distribución de los beneficios y cargas y en los términos de la legislación territorial y urbanística. Mientras en el art. 6.a) LS se establece que la Comunidad Autónoma necesariamente regulará la iniciativa particular como forma de actuar la urbanización, en determinada forma, aquí se dispone la obligación del propietario de asumir los deberes de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución y en los términos de la legislación de la Comunidad Autónoma, lo que es diferente de lo regulado en dicho art. 6.a) LS. Los deberes que se consideran carga real sobre los terrenos son los que corresponden al propietario que participa en la promoción urbanística.

Otra obligación que se impone al propietario es la de permitir ocupar los bienes necesarios para realizar las obras al responsable de ejecutar la actuación. Evidentemente, la aceptación de este deber ha de ser conforme a lo dispuesto por las leyes y mediante la correspondiente indemnización (art. 33.3 CE).

El art. 9.3 LS no condiciona el modelo de planeamiento, ni establece la forma concreta de participación de la iniciativa privada. Además, el art. 149.1.1ª CE legitima al Estado para establecer los principios sobre los que debe descansar la equidistribución, esto es, el reparto de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la acción urbanizadora. Como se dice en la STC 164/2001, la equitativa distribución de cargas y beneficios en proporción a las aportaciones sirve al principio igualador, por lo que "a priori" nos encontramos en el ámbito competencial estatal derivado del art. 149.1.1ª CE. A la Comunidad Autónoma le corresponde precisar, a través de las técnicas urbanísticas oportunas, qué concreto reparto proporcional de beneficios y cargas debe regir en su ámbito territorial (STC 164/2001 F J 10, *in fine*).

Art. 10.a) y b).

El apartado a) del art. 10 LS se impugna por considerar que impone un modelo urbanístico al permitir que sólo se transforme el suelo necesario mediante la adecuada justificación, preservando el resto del suelo de la urbanización. Este precepto, según sostiene el recurso, condiciona el modelo urbanístico, que es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, a las que les corresponde decidir los criterios para determinar qué suelo se ha de urbanizar. Concretamente, en la Comunidad Autónoma de Canarias esta competencia viene establecida en el art. 30.15 del EAC.

Por su parte, en el recurso, por lo que se refiere al art. 10.b) LS, se considera que el Estado carece de título competencial para imponer una reserva de suelo para vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. El Estado ampara esta previsión en el concepto material de las bases de ordenación de la economía, considerando que una oferta mínima de suelo tiene incidencia directa en los mercados y tiene relevancia en las políticas de suelo y vivienda. Este razonamiento lo rechaza el recurso, ya que siguiendo esta línea se vaciaría la competencia autonómica, pudiendo tener también incidencia económica la oferta de suelo para otros usos, como industriales, comerciales, turísticos, etc. Además, este título competencial del art. 149.1.13ª CE debe ser interpretado restrictivamente en materia de ordenación del territorio y urbanismo (STC 164/2001, FJ 9).

El art. 10 LS establece los criterios básicos de utilización del suelo. En el apartado a) dispone que las Administraciones Públicas y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la

situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen. Por otra parte, en el apartado b) se establece como deber de dichas Administraciones destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y residencial, con reserva en todo caso de una parte a vivienda sujeta a un régimen de protección pública y que como mínimo comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo, que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, permitiendo que en la legislación territorial se autorice excepcionalmente una reserva inferior en determinados Municipios y actuaciones de nueva urbanización, con ciertas condiciones.

En el apartado a) del art. 10 LS, son precisamente las Comunidades Autónomas las que tienen la competencia de atribuir al suelo un destino que comporte o posibilite el paso de rural a urbanizado mediante la urbanización, en la cantidad precisa para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización el resto del suelo rural. No se aprecia una invasión de las competencias por parte del Estado y no se considera que este apartado a) del art. 10 LS sea impugnabile por inconstitucionalidad.

El tratamiento jurídico es distinto, sin embargo, en el art. 10. b) LS. Este precepto impone deberes o determinada forma de actuación a las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, entre las que se encuentran las Comunidades Autónomas, que en esa materia tienen competencia exclusiva. Es de recordar que en la Ley 6/1998 materias próximas a las presentes se regularon con técnica jurídica distinta, como derechos y deberes de los propietarios, estando ante normas que configuran el derecho de propiedad de manera igualitaria. Pero en la actual de la Ley de Suelo, como se acaba de ver, se impone a las Administraciones competentes destinar suelo adecuado a uso productivo y residencial, reservando como mínimo un 30 por ciento de la edificabilidad residencial para vivienda sujeta a un régimen de protección pública [art. 10.b) de la LS].

La STC 36/1994, de 10 de febrero, consideró en lo que aquí interesa y dejando al margen otros aspectos de gestión y ejecución, que el núcleo fundamental de esta materia competencial de ordenación territorial y urbanística está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo. El ejercicio de la competencia sobre ordenación territorial está condicionado

por el ejercicio de las competencias del Estado que afectan al uso del territorio; sin embargo, desde estos ámbitos competenciales estatales no podrá llevarse a cabo una actividad de ordenación de los usos del suelo. Como ya dijo la STC 149/1991, “para que este condicionamiento legítimo no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable (...) que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de los límites propios, sin utilizarla para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá que atender en cada caso a cuál es la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad, o ilegitimidad”.

Sentado esto, no se considera que el precepto estatal citado [art. 10.b) LS] sea conforme con las exigencias que se han establecido por el Tribunal Constitucional en la materia. Debe recordarse en este punto que el Estado no posee competencia para la fijación de bases en materia de ordenación del suelo, y que sus únicas competencias proceden de títulos horizontales, el más próximo de los cuales es el del art. 149.1.1ª CE, que, sin embargo, no es aplicable en este caso, pues no se trata de delimitar el contenido directo o reflejo del derecho de propiedad, sino de definir criterios de utilización del suelo (reserva, como mínimo del 30 por ciento para la edificabilidad residencial) lo que en puridad se ubica dentro de las competencias autonómicas. Es la Comunidad Autónoma la que debe adoptar las previsiones al respecto.

Tampoco se considera aplicable el título del art. 149.1.13ª CE, por las razones argumentadas en el recurso y el criterio jurisprudencial restrictivo definido para su aplicación en materia de ordenación del territorio y urbanístico (STC 164/2001). El art. 149.1.13ª CE no ampara al Estado en la determinación del 30 por ciento de la edificabilidad residencial, como mínimo, pues no es una norma que responda efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica, ni guarda inmediata y directa relación con la dirección de la economía (STC 61/1997, FJ 36). La medida es de política de vivienda, la cual, por otra parte y de cara al futuro puede condicionar negativamente si cambian las circunstancias al Legislador autonómico en su propia política en tal materia, pudiendo haberse seguido desde el Estado otros criterios y técnicas para la consecución de objetivos respecto a la promoción de viviendas de protección pública.

En base a lo anterior, el art. 10.b) LS es impugnado por inconstitucionalidad.

Art. 11, apartados 2, 4 y 5.

Por lo que se refiere al apartado 2, el recurso sostiene que establece una serie de documentación que preceptivamente deben incorporar los instrumentos de ordenación urbanística. El contenido exigido para esta documentación es específicamente urbanístico, de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin que el Estado pueda, al amparo del art. 149.1.1ª CE, predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos. Tampoco el art. 149.1.18ª CE ofrece cobertura a este precepto, pues las normas procedimentales que puede dictar el Estado han de ser principios de carácter principal y general, sin invadir la competencia exclusiva sectorial que corresponde a las Comunidades Autónomas.

El apartado 4 del art. 11, fundamentado en el art. 149.1.18 CE, se impugna por considerar que establece un supuesto de responsabilidad independiente de la existencia de una lesión efectiva en los bienes y derechos de los interesados en una relación causal con el funcionamiento de los servicios públicos, en contra de lo establecido en el art. 106 CE.

Finalmente, el art. 11.5 LS se impugna por predeterminar el sentido del silencio administrativo en los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración, pero cuya aprobación corresponda a otra Administración. Se considera que el Estado se excede de las competencias que le atribuye el apartado 18 del art. 149.1 CE, ya que al amparo del mismo sólo puede establecer principios básicos de procedimiento administrativo. Fuera de estos principios básicos, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sustantivas en la materia establecer normas de procedimiento que incidan en el sector material en cuestión, ya que la competencia adjetiva va unida a la sustantiva.

Art. 11. 2.

En relación con estas impugnaciones, cabe señalar, por lo que se refiere en primer lugar al apartado 2 de este art. 11 LS, que el mismo regula, como señala la impugnación, una serie de documentos que preceptivamente deben incorporar los instrumentos de ordenación urbanística, lo que efectivamente corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias urbanísticas. El precepto regula la documentación del trámite de información pública de instrumentos de ordenación urbanística, en procedimientos de aprobación o alteración de los mismos. Exige al respecto que la documentación expuesta al público

incluya un resumen ejecutivo expresivo de los extremos que la propia norma señala en relación con los ámbitos en que se altera o suspende la ordenación actual.

El precepto excede de las competencias estatales. Como señala la STC 164/2001 (FJ 28), “el Estado puede dictar -ex art. 149.1.18ª CE- normas sobre información pública a los ciudadanos en el concreto sector del urbanismo”, lo que se ha concretado en el art. 11.1 LS. Ahora bien, establecida la preceptividad de este trámite, la forma concreta en que ha de llevarse a cabo corresponde a cada Comunidad Autónoma mediante la regulación de su específico procedimiento de aprobación o de alteración de sus instrumentos de ordenación urbanística.

Art. 11.4.

Por lo que se refiere al apartado 4 de este art. 11 LS, el mismo encuentra su fundamento competencial en el art. 149.1.18ª de la Constitución (disposición final primera.3 LS), pues establece un supuesto indemnizatorio derivado del incumplimiento de los plazos por parte de la Administración en el supuesto regulado en el precepto. El recurso cuestiona la competencia estatal para regular un supuesto que entiende no tiene cabida en el art. 106 CE, al no conectarse directamente con la producción de un daño derivado del actuar de la Administración.

El precepto sin embargo no puede considerarse inconstitucional si se tiene en cuenta que el art. 149.1.18ª CE habilita al Estado para establecer el régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, por consiguiente, para determinar en qué supuestos se genera. Además, frente al argumento de que no se conecta con la producción de un daño, debe tenerse en cuenta que el precepto liga el derecho a la indemnización únicamente en el caso en que se haya producido, de acuerdo con la legislación aplicable, la desestimación de la solicitud del interesado. Si la ley otorga al ciudadano la posibilidad de poner en marcha el procedimiento de planeamiento, la Administración debe actuar con diligencia y celo para que el procedimiento se tramite y concluya en plazo. Así debiera ser en toda clase de procedimientos; pero en este caso las connotaciones económicas y sociales son de mayor alcance que las de otros procedimientos administrativos, por lo que se establece que la no resolución en plazo genera responsabilidad, que se contrae a indemnizar sólo los gastos, siempre que no se haya aprobado o resuelto favorablemente por silencio el instrumento de ordenación.

La STC 164/2001 (FJ 34) fundamenta la competencia estatal señalando que “en modo alguno se deduce del art. 149.1.18ª CE que la responsabilidad patrimonial de

las Administraciones Públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia". No está pues vedado al Estado el establecimiento de este específico supuesto de responsabilidad de la Administración, por lo que el precepto no se considera inconstitucional.

Art. 11. 5.

Finalmente, se considera inconstitucional la predeterminación del sentido del silencio administrativo en el supuesto regulado en el art. 11.5 LS, pues, como señala el recurso, corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sustantivas en la materia establecer normas de procedimiento, que incidan en el sector material en cuestión, ya que, como se ha dicho, la competencia adjetiva va unida a la sustantiva.

En este caso, como dice la impugnación, se establece una regla distinta a la que se dispone en el art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), ya que se entenderán definitivamente aprobados por silencio los instrumentos de ordenación urbanística, cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por una Administración y su aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración distinta.

Al respecto es aplicable el criterio recogido en el FJ 31 de la STC 61/1997, de forma que estando ante una competencia adjetiva, ésta debe seguir a la competencia material o sustantiva, que tratándose de la ordenación territorial y urbanística es de la exclusiva competencia autonómica.

Art. 14.1.

Se señala en el recurso que la regulación prevista en este precepto, respecto a las actuaciones de transformación urbanística, no encuentra cobertura ni en el apartado 1 ni en el 13 del art. 149.1 CE, que no habilitan al Estado para regular conceptos típicamente urbanísticos, como las actuaciones de urbanización o de dotación, cuyo contenido corresponde establecer a las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia exclusiva para llevar a cabo la ordenación del territorio y el urbanismo.

Este precepto establece, como también señala el escrito de impugnación, una tipología de actuaciones de transformación urbanística, por lo que está incorporando una regulación materialmente urbanística.

En este sentido, se observa que la STC 164/2001 expresamente señala que precisamente la transformación del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia urbanismo, de competencia pues de las Comunidades Autónomas. De forma más concreta, cabe señalar, de acuerdo con el FJ 7 de la STC 61/1997, que las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1ª CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. Por otra parte, el FJ 21 de la STC 164/2001 dice que “el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas”. Por todo ello, se entiende procedente el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad.

Art. 15, apartados 3, 4 y 5.

El escrito de impugnación, en relación con el art. 15.3 LS señala que al exigir que los instrumentos de ordenación incluyan una serie de informes determinantes del contenido de la memoria ambiental, vulnera la competencia exclusiva autonómica en materia de urbanismo, de la que forman parte los instrumentos de ordenación y ejecución y su contenido.

Por la misma razón el recurso impugna el apartado 4 del mismo precepto, en cuanto exige un informe o memoria de sostenibilidad económica y el apartado 5 al establecer un informe de seguimiento para comprobar el cumplimiento de la actividad de ejecución de la actividad urbanística, considerando al menos la sostenibilidad ambiental y económica, siendo así que corresponde a las leyes urbanísticas autonómicas prever los mecanismos para hacer el seguimiento del grado de cumplimiento de los planes urbanísticos.

Estos tres apartados del art. 15 son, pues, impugnados por entenderse que el Estado carece de competencias para establecer el contenido de los instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística, que compete en exclusiva a las Comunidades Autónomas. Además, el recurso aduce que el Estado no puede imponer a otras Administraciones territoriales la forma de ejercer sus competencias.

Este art. 15 LS, en los apartados que se analizan, se refiere a determinados informes que han de recabarse e incorporarse a efectos de la memoria ambiental, así como a la inclusión de un informe sobre la sostenibilidad económica y, finalmente,

los informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística en los que se considere la sostenibilidad económica y ambiental.

Art. 15.3.

El contenido de este precepto no se dirige a la ordenación del urbanismo, ni impone documentación urbanística, por lo que no invade la competencia autonómica.

El Estado tiene competencia, por virtud del art. 149.1.23ª CE para dictar normas básicas en materia de protección del medio ambiente y, de hecho, el apartado 1 de este art. 15 LS, no impugnado, contiene expresa referencia a que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de ejecución, en su caso.

Si bien en el art. 15.3 LS se solicitan, en la fase de consultas de los instrumentos de ordenación, determinados informes sobre recursos hídricos, sobre costas y en materia de carreteras e infraestructuras, se dispone a continuación que estos informes son determinantes para el contenido de la memoria ambiental, para lo que sí tiene competencia el Estado en base al citado art. 149. 1. 23ª CE. Es de tener en cuenta, además, que no se impone una nueva actuación, ya que esos informes se exigen "cuando sean preceptivos". No parece, por tanto, que exista base suficiente para impugnar este apartado por inconstitucional.

Art. 15. 4.

Este apartado del art. 15 LS dispone que "la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica".

Siendo exclusiva la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y del urbanismo, al respecto podría ser aplicable el criterio recogido en el FJ 31 de la STC 61/1997, de forma que estando ante una competencia adjetiva, ésta debe seguir a la competencia material o sustantiva.

No obstante, existen títulos competenciales del Estado, basados en el art. 149.1. 14ª CE (Hacienda General) y 149.1.18ª dCE que en este supuesto justifican la constitucionalidad de la norma. Desde la perspectiva de los preceptos indicados el Estado no se excede en sus competencias en este punto y el precepto no se considera inconstitucional.

Art. 15. 5.

En este apartado 5 del art. 15 LS, en sus dos primeros incisos, se refiere a la presentación al órgano colegiado de gobierno correspondiente de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística. En el último punto del apartado se establece que el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumplan todos los requisitos en ella exigidos.

Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva en materia urbanística y a ellas les corresponde prever los mecanismos de seguimiento del grado de cumplimiento de los planes e instrumentos urbanísticos.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, el Estado tiene competencia en relación con la protección del medio ambiente y la posibilidad de dictar normas con incidencia en la actividad económica, como se ha visto. El informe, sin perjuicio de aquellos aspectos que la Administración competente quiera establecer, señala que considere "al menos" la sostenibilidad ambiental y económica. El último punto concede al informe los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación que regula los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, amparable en la competencia estatal del art. 149.1.23ª CE. Por lo demás la regulación del órgano al que se elevan, periodicidad y, en definitiva, restante regulación, se entiende que corresponderá a la legislación propia de las Administraciones competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. En base a todo ello, no se considera inconstitucional este apartado.

Art. 16.1.c).

Este precepto se impugna, en el recurso planteado, por considerarse que la determinación de las obras de urbanización o infraestructuras de conexión corresponde a las Comunidades Autónomas por ser conceptos propiamente urbanísticos y tener éstas la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo. No resultan invocables por el Estado para justificar este artículo los títulos competenciales del art. 149.1.1ª CE ni el art. 149.1.13ª CE.

Este art. 16.1.c) LS impone al ejecutor de la transformación urbanística el costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización, así como las infraestructuras de conexión y las de ampliación y reforzamiento de las existentes

fuera de la actuación, que ésta demande por su dimensión y características específicas, entendiéndose incluidas entre las obras e infraestructuras las de potabilización, suministro, depuración de agua y de transporte público. Por tanto, la norma estatal dispone que el ejecutor costee y, en su caso, ejecute *todas* las obras de urbanización, incluyendo las infraestructuras de conexión e incluso las de ampliación y reforzamiento, señalando que entre las obras de infraestructura se entenderán incluidas las que menciona el segundo inciso del apartado.

Ciertamente, el Estado tiene competencias, sobre la base del art. 149.1.1ª CE y como dice la STC 164/2001, FJ 5, para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. Ahora bien, esta norma no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del Ordenamiento por el hecho de que puedan ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional (STC 61/1997, FJ 7).

La obligación de costear y ejecutar, en su caso, las obras de conexión con los sistemas generales y las de ampliación y refuerzo estaban recogidas en el art. 18.3 LRSV, que no se declaró inconstitucional por la STC 164/2001 (FJ 30). Por otra parte, la determinación de las obras que se entenderán incluidas, conforme al último punto del presente apartado, lo serán cuando “se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Dada la doctrina del Tribunal Constitucional y que se salva la competencia autonómica de legislación sobre ordenación territorial y urbanística, se entiende constitucional el precepto aquí observado.

Disposición adicional primera.

Señala el recurso que el Estado carece de título competencial para definir y promover el sistema general e integrado de información sobre el urbanismo que se prevé en esta disposición con la finalidad de promover la transparencia.

Considera la impugnación que es una norma que no encuentra cobertura en el art. 149.1.1ª CE por cuanto no establece un contenido que se refiera a las condiciones básicas del derecho de propiedad, ni en la regla 13ª del mismo artículo, pues no es una norma relacionada con la ordenación de la economía. Finalmente, tampoco encuentra acomodo en el art. 149.1.18ª CE, pues no está regulando aspectos del procedimiento administrativo común, ni básicos del régimen de las Administraciones Públicas.

En esta disposición se establece que el Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios básicos que posibilite un sistema público, general e integrado de información sobre suelo y urbanismo.

Es de tener en cuenta que el art. 4 LRJAP-PAC regula los principios de relaciones entre las Administraciones Públicas y en su apartado 5 dispone que en las relaciones entre las Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas el deber de colaboración se desarrollará a través de los procedimientos e instrumentos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones.

En cuanto se dispone la elaboración del sistema de información por el Estado en colaboración con las Comunidades Autónomas, sin limitar las competencias autonómicas, procurando también la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular con el Catastro inmobiliario, se considera que el precepto es constitucional.

Disposición transitoria primera.

Esta disposición transitoria se refiere a la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida exigida en la letra b) del art. 10 LS, disponiendo que se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma que disponga la legislación de ordenación territorial y urbanística, y transcurrido un año sin adaptación a esta Ley, será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento, con ciertas excepciones y compensaciones posibles.

El recurso sostiene que esta disposición guarda conexión con el art. 10.b) LS que se ha considerado inconstitucional, ya que el Estado carece de título competencial para determinar el concreto porcentaje de suelo que se ha de destinar a algún régimen de protección pública, teniendo en cuenta que la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha considerado que el art. 149.1.13ª CE, que podría servir de título competencial estatal, ha de ser objeto de interpretación restrictiva y no justifica la adopción de la norma. Además, considera que careciendo el Estado de título competencial sobre esta materia, no puede dictar normas con carácter supletorio.

Considerándose inconstitucional el art. 10.b) LS y regulándose su aplicación temporal en esta disposición transitoria, la misma también participa del vicio del precepto material. Por otro lado, respecto a la aplicación supletoria de la reserva de

suelo, si en el plazo de un año no se ha adaptado la legislación territorial, de acuerdo con el criterio recogido en la STC 61/1997, FJ 12, deben considerarse viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, como es la materia de que se trata.

Disposición transitoria segunda.

Esta disposición establece que los deberes establecidos para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación territorial, a los cambios de ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o densidad o cambio de usos, cuando el procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Si la legislación territorial no se ha adaptado en un año, hasta su adaptación serán aplicables las normas que la disposición recoge.

El recurso estima que el precepto es inconstitucional por su conexión con el art. 14.1 LS, considerado inconstitucional y por establecer el Estado derecho supletorio en una materia en la que no tiene competencia.

Se considera que el Estado se excede de sus competencias al regular los deberes de las actuaciones de dotación, por las mismas razones expuestas en relación con el art. 14.1 LS. Además, el Estado no puede dictar normas de carácter supletorio en una materia en la que carece de competencias, como se argumentó al respecto en la disposición transitoria primera.

Disposición transitoria cuarta.

El recurso presentado entiende que el Estado carece de título competencial para determinar cuándo el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, ya que carece de competencia para dar contenido al principio general de sostenibilidad. Esta decisión corresponde a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Asimismo, en el recurso planteado se estima que la regulación prevista no encuentra cobertura en las reglas 1ª, 13ª ni 23ª del art. 149. 1CE. Por lo que se refiere a este último, no puede interpretarse en sentido amplio para rebasar el ámbito que le es propio y convertirlo en un título transversal que vacíe las competencias autonómicas. Además, careciendo el Estado de título competencial sobre esta materia, no puede dictar normas con carácter supletorio.

Lo que la disposición transitoria cuarta de la Ley de Suelo denomina "criterios mínimos de sostenibilidad" es una imposición de ejercicio de la potestad de

planeamiento cuando el incremento de la población o de la superficie del suelo urbanizado sea superior al 20%. Es obvio que el plan debe seguir, y hasta anticipar, los flujos poblacionales, previsiblemente distintos según las circunstancias y pudiendo ser permanentes o estacionales. Pero no se trata en este supuesto de un límite o condición, al amparo de algún título competencial que le dé cobertura, sino de la imposición de legislar o ejercer la potestad de planeamiento cuando concurren unas circunstancias objetivas que, en realidad, sólo le corresponde precisar a la Comunidad, pues se trata de una competencia autonómica plena. Se estima que procede la impugnación de este precepto por la inconstitucional.

Disposición final primera. 1.

Los motivos de impugnación se encuentran a lo largo del recurso en la medida en que se ha considerado que el Estado o no está amparado por los títulos competenciales que alega para dictar estos artículos o estando habilitado para alguno de ellos se ha excedido del ámbito de sus competencias, invadiendo las competencias de la Comunidad Autónoma. Lógicamente, la regularidad de tales bases depende del juicio de constitucionalidad que se ha hecho con ocasión del comentario a cada uno de los preceptos impugnados, por lo que nos remitimos a los mismos.

Esta disposición final primera 1 será inconstitucional en cuanto justifica la competencia del Estado respecto de los preceptos legales considerados inconstitucionales por este Dictamen.

C O N C L U S I O N E S

1. De los artículos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que el Gobierno de Canarias estima que vulneran competencias de la Comunidad Autónoma, se considera que son susceptibles de impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad, por las razones expuestas en el Fundamento III, apartado 2 del Dictamen, los arts. 6.b); 8.1, último párrafo, 10.b), 11 apartados 2 y 5; 14.1; disposición transitoria primera; disposición transitoria segunda; disposición transitoria cuarta; y disposición final primera 1, esta última, en cuanto justifica la competencia del Estado en relación con los preceptos susceptibles de recurso de inconstitucionalidad.

2. El art. 6.a) de la Ley del Suelo sería susceptible de impugnación mediante recurso de inconstitucionalidad en función de la interpretación que se realice, de conformidad con lo expuesto en el Fundamento II.2.

3. Los restantes artículos y la disposición adicional primera podrían ser conformes con la Constitución si se interpretan según lo establecido en este Dictamen.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON LUIS FAJARDO SPÍNOLA AL DICTAMEN 396/2007, DE 9 DE OCTUBRE, EMITIDO EN RELACIÓN CON LA INTERPOSICIÓN POR EL GOBIERNO DE CANARIAS DE UN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO (EXP. 349/2007 RI).

Mi respetuosa discrepancia con el Dictamen mayoritario se refiere al reproche de inconstitucionalidad que formula respecto de determinados preceptos de la Ley 8/2007, de Suelo, así como a algunas de las observaciones que aquél contiene sobre el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno de Canarias frente a la misma.

Art. 6.b).

Este apartado de la Ley regula el derecho de consulta a las Administraciones competentes a favor de quienes sean titulares de la iniciativa para urbanizar.

El recurso, después de afirmar la identidad entre este derecho de consulta y el reconocido a los titulares de suelo urbanizable por la Ley 6/1998 (declarado conforme a la Constitución por la STC 164/2001), formula una sorprendente interpretación del precepto, según la cual se atribuiría a través del mismo "a los titulares de la iniciativa para la ejecución más facultades que las de mera ejecución, como por ejemplo programar el desarrollo del suelo". Este Consejero no acierta a comprender a través de qué vía argumental se puede llegar a tal suposición, y menos aún cómo se concluye que el comentado precepto pueda ser calificado de contrario a la Constitución. El déficit argumental del recurso en este punto llama la atención; propiamente, como ya se ha dicho para supuestos similares, tal explicación no merece el nombre de razonamiento, ya que no argumenta ni razona, sino que simplemente afirma.

El Dictamen del Consejo Consultivo no se pronuncia acerca de esta interpretación del recurrente, sino que formula otro reproche de

inconstitucionalidad, no contenido en el recurso. El que suscribe este Voto particular considera que, con tal proceder en este caso, esta Institución consultiva se excede de su cometido al pronunciarse en relación con supuestos motivos de inconstitucionalidad a los que el recurrente no dio acogida, sobre todo por la extemporaneidad de su comentario, dado que el recurso ya está presentado, y para lo único que puede resultar útil su consejo sería para fundar una eventual retirada de aquél por la insuficiente o equivocada fundamentación de sus motivos de disconformidad con la Constitución. No obstante, y dado que también discrepamos del juicio emitido por el Dictamen, queremos dejar constancia de ello.

Para la opinión mayoritaria del Consejo, "el establecimiento específico por el Estado, de un plazo máximo de tres meses, de contestación a la consulta, no tiene cobertura en el art. 149.1.18ª CE", pues la fijación del mismo, lo que puede calificarse como norma de "procedimiento concreto", corresponde a la Comunidad Autónoma. Por ello, el precepto resultaría inconstitucional.

Lo único que cuestiona el Dictamen es, pues, la determinación por la legislación básica estatal del límite máximo de tres meses para el plazo que a la legislación autonómica corresponde fijar. Y, a nuestro entender, ello no puede considerarse un exceso por parte del Estado. En efecto, el derecho de consulta aparece en el artículo analizado íntimamente vinculado al ejercicio del de iniciativa urbanizadora, conectado a su vez con los derechos constitucionales a la propiedad o, en otro caso, al de libre empresa, la garantía de cuya igualdad en su ejercicio corresponde a la legislación básica del Estado (art. 149.1.1ª CE); garantizar la no excesiva dilación en disponer de información precisa constituye una de las condiciones mínimas o básicas para la igualdad en el ejercicio de estos derechos de propiedad o de libre empresa. Un plazo excesivamente largo para que la Administración competente cumpla con el deber de informar retrasa a su vez el ejercicio de la iniciativa urbanizadora, dentro de márgenes de certidumbre mínimamente exigibles acerca de sus condiciones. Además, el ejercicio del derecho de iniciativa se hará en el marco de la pública concurrencia, con criterios que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad [art. 6.a) LS]; y puesto que la obra de urbanización es obra pública, llama a aplicación transversal sobre el urbanismo de la normativa comunitaria y estatal sobre contratación pública, pues el aseguramiento de las condiciones para que tal libre concurrencia se produzca en tiempo oportuno y sin dilaciones puede entenderse incluido en la competencia básica estatal en materia de contratos y concesiones (art. 149.1.18ª CE). Finalmente, como tiene reconocido el Tribunal Constitucional en

relación con este derecho de consulta, "tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª de la Constitución), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas (...) ámbito de regulación donde la competencia básica del Estado es incuestionable (SSTC 50/1999, FJ 3, y 164/2001, FJ 11)".

Lo contrario, dejar sin establecer por parte del Legislador estatal este límite máximo del plazo a fijar por las Comunidades Autónomas, supondría convertir el derecho de iniciativa urbanizadora en pura entelequia, en un *flatus vocis* desprovisto de garantías de ejercicio, y privar de la adecuada cobertura la exigencia de condiciones de igualdad en el ejercicio de los derechos de propiedad o de libre empresa.

Art. 8.1.c).

También por la determinación de la Ley estatal de fijar un plazo, en este caso mínimo, el recurrente considera vulneradas las reglas constitucionales de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Ley reconoce a éstas la facultad de determinar la duración de tal plazo, pero señala como límite mínimo de éste el de un mes. El Gobierno de Canarias entiende que ello "condiciona el plazo en que los propietarios pueden ejercer el derecho de iniciativa, excediendo de los títulos competenciales que al Estado corresponden". El Dictamen de la mayoría, del cual disintimos, se suma a este reproche del recurrente, y añade que aquí ni siquiera se reconoce la facultad autonómica para señalar un plazo, con evidente desconocimiento del literal del comentado precepto legal; la mayoría de los miembros de esta Institución, con cuya opinión respetuosamente afirmo no coincidir, entiende además que la fijación de un plazo mínimo constituye una limitación para el propietario, cuando como enseguida se explicará supone por el contrario una garantía.

Es cierto que, como afirma el Tribunal Constitucional, "la competencia sustantiva lleva consigo la adjetiva para establecer normas de procedimiento que incidan en el sector material en cuestión (FJ 31, STC 61/1997)", por lo que al titular de la competencia sustantiva urbanística (Comunidad Autónoma) habría que reconocer también la competencia para la aprobación de las normas de procedimiento especial, no común, necesarias para la aplicación de aquella. Pero no es éste el caso de la norma comentada; no se trata de un precepto procedimental

vinculado al ejercicio de la competencia urbanística; no constituye una norma al servicio del sistema jurídico regulador de los usos del territorio en que la competencia urbanística consiste; no “incide en el sector material en cuestión” (como se requiere en el transcrito FJ 31 de la STC 61/1997). Por el contrario, nos encontramos también aquí ante un precepto de carácter adjetivo vinculado íntimamente a la garantía del ejercicio del derecho de propiedad, con los perfiles y contenido que la legislación básica ha tenido a bien establecer. Y es que esta Ley, que reconoce que la actividad urbanizadora constituye de entrada una función pública, sin embargo establece que si la Administración competente decide no ejercerla, en los términos que la legislación urbanística señale, los particulares podrán asumirla; ahora bien, en el reconocimiento de este derecho a urbanizar a favor de particulares, la Ley discrimina positivamente al propietario respecto de los demás particulares, otorgándole la posibilidad de anticiparse a la libre concurrencia de terceros. La Exposición de Motivos de la Ley señala que la participación de los propietarios, como tales, en la acción urbanizadora ha de contar, para que le sean exigibles las cargas y deberes correspondientes, con las debidas garantías a un previo y suficiente “conocimiento informado” de aquéllas; y para ello se precisa de un periodo mínimo de tiempo. Para que tal discriminación positiva pueda ejercitarse y aquella prioridad no quede en la práctica vacía de contenido, habrá de contar el propietario con un tiempo mínimo para poder preparar su oferta de participación, razón por la cual la fijación de este límite temporal mínimo a la facultad autonómica de establecer un plazo se convierte en parte esencial del derecho mismo, en los términos en que la legislación del Estado ha tenido a bien configurarlo, y las condiciones de cuya igualdad en sus condiciones de ejercicio corresponde a la competencia estatal determinar (149.1.1ª CE). Por esta razón, el párrafo comentado del art. 8.1.c) LS resulta, a nuestro juicio, conforme a la Constitución.

Art. 10.b).

El Dictamen del Consejo acoge la objeción del recurrente relativa a la imposición, por la legislación básica, de una reserva mínima de terrenos suficiente para destinar al menos el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación al uso de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Considera el recurso y también la mayoría de este Consejo Consultivo que este precepto estatal no puede encontrar acogida en el artículo 149.1.1ª CE; pero tampoco en el 149.1.13ª CE. Por ello, lo consideran contrario a la Constitución, pues el Estado se habría excedido de sus competencias al dictarlo.

Con todo respeto al criterio de la mayoría, este Consejero se permite discrepar de tal descalificación del artículo en cuestión. De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, la reserva de suelo destinado a viviendas sujetas a un régimen de protección pública prevista en el art. 10.b) LS se fundamenta en la competencia estatal sobre las bases de ordenación de la economía, por su incidencia directa en los mercados inmobiliarios y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda. Se funda pues esta norma en la relevancia que para la economía presenta la promoción de este tipo de viviendas.

Similar exigencia de destinar un conjunto de suelo a uso de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública la encontramos en el vigente art. 280.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante TRLS-92). Tal precepto fue considerado conforme a la Constitución por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (FJ 36), que afirma:

“Como ya hemos declarado (entre otras SSTC 152/1988, Fundamento jurídico 2; 95/1986; 213/1994) ‘dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda (...). Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. De ahí que sea difícil negarle al Estado, ex art. 149.1.13ª CF, toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general”.

Y, por ello, concluye la indicada Sentencia del Tribunal Constitucional: *“El art. 280.1 TRLS, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, correctos son el art. 276 TRLS no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13ª de la Constitución) en relación con la vivienda (art. 47 de la Constitución)”.*

Pues bien, si la legislación básica del Estado es constitucionalmente competente para priorizar el destino del suelo de los Patrimonios Públicos para que se destine a vivienda protegida y otros usos de interés social, parece también fundado entender que ejercita esta competencia básica cuando asegura la publicación del destino de un volumen mínimo de terrenos para atender a la satisfacción del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE), para cuya efectividad se vincula a los poderes públicos a políticas de suelo suficientes y anti especulativas.

Este mandato constitucional a los poderes públicos, supone un uso del recurso económico *suelo* para luchar contra la especulación y hacer posible el disfrute de tal derecho en el marco de una ordenación adecuada de la actividad económica, lo que llama a la intervención del Legislador estatal, como se ha visto, al amparo del art. 149.1.13ª CE. El Dictamen acoge la fundamentación del recurso para la impugnación de este precepto en la interpretación que ha sostenido el Tribunal Constitucional en el sentido de que el art. 149.1.13 CE sólo ampara al Estado para dictar normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica y debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o título competencial más específico, como el de urbanismo y ordenación del territorio. Sin embargo, esta interpretación estricta o restrictiva no implica que le esté vedada al Estado la regulación de cualquier aspecto que pueda tener relación con el suelo, el urbanismo o la vivienda. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional ha sostenido que *" tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de Dirección General de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector.*

Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo" (STC 152/1988, FJ 2).

Así pues, la reserva prevista en el art. 10.b) LS encuentra amparo, como sostiene el Estado, en la ordenación de la economía, dada la repercusión que presenta en los mercados inmobiliarios, por lo que el precepto no se considera inconstitucional.

Pero, además, el derecho a la vivienda constitucionalmente garantizado (art. 47 CE) también se integra en lo que la Exposición de Motivos de la Ley denomina "estatuto subjetivo básico del ciudadano en general". Pues bien, atendiendo a la escasez de suelo para vivienda protegida, la satisfacción de este derecho llama al legislador básico a intervenir, bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE, asegurando con la imposición de esta reserva mínima de suelo la igualdad en el ejercicio de tales derechos constitucionalmente garantizados.

Por todo ello consideramos que la regulación del art. 10.b) párrafo segundo LS cuenta con la cobertura constitucional de los apartados 1 y 13 del art. 149.1 CE y que, por tanto, no se le puede reprochar un exceso competencial.

Art. 11.2.

El Dictamen considera bien fundada la objeción de no conformidad constitucional de este precepto, formulada por el recurso del Gobierno de Canarias. Estima que no puede el Estado "determinar la serie de documentos que preceptivamente deben incorporar los instrumentos de ordenación, lo que efectivamente corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias urbanísticas".

Ahora bien, a nuestro juicio, la exigencia del art. 11.2 LS no va dirigida a imponer determinado contenido documental a los planes de urbanismo; no se trata de requerir la inclusión de documentos que contengan las futuras determinaciones de ordenación (modelo urbanístico) del instrumento que se tramita. El art. 11.2 LS no impone qué documentación urbanística debe ser expuesta al público, sino que establece que junto a ella debe incluirse un resumen con los extremos relevantes que señalan los apartados a) y b). El "resumen ejecutivo" exigible no tiene naturaleza urbanística, no preceptúa contenidos ni modelos, simplemente va dirigido a facilitar el conocimiento por todos, por cualquier ciudadano, del alcance de la aprobación o modificación que se propone. Como bien afirma el Tribunal Constitucional en la tan citada STC 164/2001 (FJ 28), "de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto". Se trata de un mero instrumento informativo, llamado a no permanecer más allá del trámite de información pública; carece, pues, de la condición de documento urbanístico, y sirve exclusivamente para facilitar el acceso de todos al conocimiento del contenido de los que sí lo son. No se

limita con tal disposición la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma para determinar qué documentos ha de integrar cada instrumento de ordenación; este precepto sólo trata de “traducir” para cualquiera la complejidad técnica de los documentos urbanísticos, asegurando así la igualdad de todos en el acceso a una información transparente.

Nos encontramos, pues, no ante una norma urbanística; pero ni siquiera ante una norma adjetiva conectada con las disposiciones materiales integradas en la competencia del urbanismo o de la ordenación del territorio. Por el contrario, se trata de un precepto de carácter procedimental dirigido a asegurar los mínimos exigibles a las Administraciones Públicas en su trato con los ciudadanos, mereciendo la consideración de norma complementaria del procedimiento común, precisamente por razón de la especificidad y complejidad de tales relaciones en los procesos de construcción de ciudad y de transformación del recurso económico y ambiental que es el suelo. Para ello, el Estado tiene competencia exclusiva *ex art. 149.1.18ª CE* para fijar, con el carácter de mínimo exigible, las garantías procedimentales orientadas a la información transparente en estos trámites. Por esta razón, respetuosamente discrepamos de la opinión mayoritaria que considera el art. 11.2 LS como contrario a la Constitución.

Art. 11.5.

El Dictamen de la mayoría, de acuerdo con el recurso del Gobierno, considera inconstitucional la predeterminación del sentido del silencio administrativo en el supuesto regulado en el art. 11.5 LS, pues entiende que “corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias sustantivas en la materia establecer normas de procedimiento, que incidan en el sector material en cuestión, ya que la competencia adjetiva va unida a la sustantiva. En este caso, como dice la impugnación, se establece una regla distinta a la que se dispone en el art. 44 LRJAP-PAC, ya que se entenderán definitivamente aprobados por silencio los instrumentos de ordenación urbanística, cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por una Administración y su aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración distinta”.

En primer lugar, debe señalarse que, a nuestro juicio, el Dictamen no extrae consecuencia alguna del hecho de que, en este caso, el silencio administrativo se produce en una relación de carácter interadministrativo. No estamos ante el supuesto para el que ha sido construida la figura del silencio administrativo de los

arts. 43 y 44 LRJAP-PAC, en que la Administración que tramita el expediente, de oficio o a instancia de parte, se relaciona con un interesado en el mismo. Aquí las dos partes de la relación son Administraciones públicas activas en el expediente, la una que lo inicia y la otra que debía haberlo concluido en plazo pero no lo hace. La situación, evidentemente, no coincide con la de los citados artículos de la LRJAP-PAC; en éstos el bien jurídico protegido es la posición procedimental del interesado que insta o que está afectado por la iniciación de oficio, en el supuesto del 11.5 LS se protege la participación activa de una Administración en un procedimiento bifásico de cooperación. En un caso, el silencio se produce en el seno de una relación de procedimiento administrativo ordinario, mientras en la que es objeto de este análisis el silencio se atribuye a una relación interadministrativa en que no ha recaído en plazo la resolución finalizadora.

En la tramitación de instrumentos de ordenación urbanística hay que descartar la presencia de la Administración del Estado, por lo que las dos Administraciones a las que alude el 11.5 LS resultan ser la Administración local (municipal o insular) y la Administración autonómica, en los supuestos y en la forma que la legislación autonómica determine. Nos encontramos, pues, ante el supuesto que regula el art. 62 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Y en esta relación interadministrativa la participación e integración de la entidad local en el procedimiento conjunto deben ser preservadas, tal como se deduce del literal del citado art. 62 LRBRL.

En este tipo de procedimientos bifásicos, lo normal y lo deseable desde el punto de vista de la cooperación será que ambas Administraciones formulen sus aportaciones a la determinación del contenido del plan, ya como propuestas iniciales (de la entidad local) ya como rectificación o complemento de éstas por la acción de coordinación o de control de la Administración autonómica. Pues bien, la intervención local en estos procedimientos de aprobación o modificación del planeamiento urbanístico podrá ser más o menos intensa, a tenor de lo que disponga la legislación autonómica; pero la preservación de la autonomía local exige que no pueda privarse a la entidad local de alguna intervención en aquéllos, dada la competencia reconocida por el art. 22.2.d) LRBRL (STC 159/2001, FJ 4 y STC 51/2004 FFJJ 9 y 10).

El sentido positivo del silencio asegura, en la práctica, la efectiva participación local en la iniciativa planificadora y en la aportación a su contenido; ese es aquí el sentido de la institución. Si el silencio fuera negativo, *de facto* se produce la

inhabilitación de la iniciativa planificadora municipal, lo que en la práctica se traduce en la privación de toda intervención en el procedimiento planificador, lo que es contrario a la autonomía local, según consideraciones citadas del Tribunal Constitucional. El silencio negativo frustra radicalmente la iniciativa planificadora local e impide la incorporación de su propuesta (por mínima que fuera) al contenido final del plan. El silencio administrativo positivo, en cambio, supone la mera renuncia a hacerlo de la Administración que interviene en segundo lugar; mientras, la entidad local habrá tenido ocasión de intervenir y de considerar sus propuestas conformes por la tácita aceptación de la instancia coordinadora o controladora. El silencio positivo, pues, se establece principalmente en protección de la autonomía local. Y es precisamente en protección de esta autonomía local, en la regulación de una relación entre la Administración local y la autonómica, que se produce esta disposición del comentado art. 11.5 LS, al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 148.1.18ª CE). El precepto, por ello, debe reputarse conforme a la Constitución.

Art. 14.1.

Se señala en el Dictamen, de acuerdo también aquí con el recurso, que la regulación prevista en este precepto no encuentra cobertura ni en apartado 1 ni en el 13 del art. 149.1 CE, que no habilitan al Estado para regular conceptos típicamente urbanísticos, como las actuaciones de urbanización o de dotación, cuyo contenido corresponde establecer a las Comunidades Autónomas en virtud de su competencia exclusiva para llevar a cabo la ordenación del territorio y el urbanismo.

En nuestra opinión, la mayoría de este Consejo no ha tenido en cuenta el espíritu y letra del artículo en cuestión. No se trata de regular el contenido y régimen de las actuaciones de transformación, sino meramente, y "a los solos efectos de esta Ley", de precisar los conceptos de actuaciones de urbanización y de dotación. Algo prácticamente idéntico a lo que ya establecían los arts. 14 y 18 de la hoy derogada Ley 6/1998, considerados conformes a la Constitución por la STC 164/2001.

Donde sí hay disposiciones sustantivas acerca del contenido jurídico de las actuaciones de urbanización es en los arts. 14.2 y 16.1 LS, a los que el Dictamen del Consejo Consultivo acertadamente no atribuye tacha de inconstitucionalidad. El 14.1 LS es una norma no dispositiva, carece de contenido preceptivo, sino meramente descriptiva. En lo único que puede exceptuarse tal carácter es en el párrafo del apartado *b)*, cuando incorpora una carga adicional para compensar aprovechamientos

sobrevenidos por cambio de planeamiento, para garantizar el equilibrio (solidaridad, sobre todo, con generaciones futuras) entre aprovechamiento y dotaciones. Pero tanto en este aspecto como en las definiciones que aporta de las actuaciones de transformación, el Legislador básico ha intervenido al amparo de su competencia exclusiva derivada el art. 149.1.1ª CE. Introducida por la Ley de Suelo la novedad de las situaciones básicas de suelo urbanizado y no urbanizado, resulta imprescindible al juego de estas dos categorías el determinar qué actuaciones físicas sobre el suelo permiten considerar que se ha pasado de una a otra situación. Asimismo, la precisión de los deberes legales de cada una de estas situaciones, que integran junto a los correspondientes derechos el contenido del derecho de propiedad (art. 33 CE), atrae igualmente la competencia básica del Estado (149.1.1ª CE), para asegurar la igualdad en la sujeción a unos o en el disfrute de otros. Por todo ello, el precepto debe reputarse conforme a la Constitución.

Disposición transitoria primera.

El Dictamen sostiene que, como se ha señalado en relación con el art. 10.b) LS, con el que esta disposición guarda conexión, el Estado carece de título competencial para determinar el concreto porcentaje de suelo que se ha de destinar a algún régimen de protección pública, ya que el art. 149.1.13ª CE ha de ser objeto de interpretación restrictiva. Esta disposición no se considera sin embargo que incurra en inconstitucionalidad, por las razones sostenidas en el presente voto particular en relación con el art. 10.b) LS.

Disposición transitoria segunda.

Por las razones aportadas en relación con el art. 14.1 LS, se considera infundado el reproche de inconstitucionalidad del recurso.

Disposición transitoria cuarta.

Esta disposición sale al paso de la situación creada por sucesivas modificaciones puntuales del planeamiento sin haberse producido en cambio una reconsideración global mediante el ejercicio pleno de la potestad de ordenación (nueva ordenación o revisión). El suelo es un recurso natural, cuya transformación no puede contradecir los derechos, de la comunidad y de cada ciudadano en particular, tanto actuales, como futuros, a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y a la calidad de vida (art. 45 CE). Para la protección de estos derechos, amenazados en este caso por el desequilibrio entre urbanización puntual y ciudad global, el Estado cuenta con la competencia exclusiva que procede del art. 149.1.23ª CE. Esta

competencia sobre el medio ambiente, que persigue “reconducir a la unidad los diversos componentes de una realidad en peligro” (STC 102/1995, FJ 7, y STC 33/2005, FJ 5, pfo. 9º), como es el caso, tiene carácter transversal respecto de la urbanística de las Comunidades Autónomas, estableciendo “límites a las actividades sectoriales en razón a la apreciable repercusión negativa” de las mismas, por lo que se trata, como ocurre en el supuesto de la comentada disposición, de una “ordenación mediante mínimos, que han de respetar en todo caso” [STC 102/1995, FJ 9 y STC 101/2005, FJ 5.c)]. Al aprobar este precepto, pues, el Estado ha actuado con la suficiente cobertura constitucional del art. 149.18ª CE, y en nada ha condicionado ni restringido la competencia autonómica en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

Disposición final primera.1.

El juicio favorable a la constitucionalidad de este precepto, que el que suscribe este Voto sostiene, se basa obviamente en las razones expuestas para cada uno de los artículos a los que el Dictamen de la mayoría no considera conformes a la Constitución. Discrepando respetuosamente del resto de mis compañeros de Consejo, entiendo que esta disposición es constitucional.

C O N C L U S I Ó N

Por todo lo expresado, formulo mi discrepancia respecto de la mayoría del Consejo Consultivo de Canarias en relación con su Dictamen 396/2007, al no apreciar motivos de inconstitucionalidad en la Ley 8/2007, de Suelo, recurrida ante el Tribunal Constitucional por el Gobierno de Canarias.