

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el urbanismo y en el régimen de la vivienda

Pablo Santolaya Machetti
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN DEL TRABAJO.— II. UN PUNTO DE PARTIDA NECESARIO; LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDA EN LAS SSTC 61/1997 Y 164/2001.— III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO: 3.1. *Derechos y deberes sobre suelo y medio urbano (arts. 4,5 y 6)*. 3.2. *Principios ambientales (arts. 2 y 10 c)*. 3.3. *Garantías básicas de protección efectiva y salvaguarda de derechos y potestades (arts. 8, c, 11, 1,2 y 5 y 16.3)*. 3.4. *Fijación de la reserva del 30% para vivienda protegida art.10.b)*. 3.5. *Determinación de las situaciones básicas de suelo y las actuaciones de transformación urbanística (art. 14)*. 3.6. *Conexión entre reserva de suelo y participación de la comunidad en las plusvalías (art. 16.1b)*. 3.7. *Régimen de la venta o sustitución forzosa (art. 31 y 32)*. 3.8. *Ámbito de aplicación del régimen de Valoraciones art. 20.1)*. 3.9. *Bases transitorias (DT 1.ª y 2.ª)*.— IV. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN; ANTECEDENTES Y DELIMITACIÓN DEL TRABAJO

El Boletín Oficial del Estado del pasado 29 de mayo publicó la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Su Exposición de motivos justifica la aprobación de esta Ley en la doble motivación de que la Constitución establece un marco de referencia en materia de vivienda en los artículos 45 a 47 que aún no se ha

«asumido o interiorizado plenamente» y en el panorama normativo existente en esta materia, en el que, desde 1992, se han producido seis reformas legales y dos «operaciones de legislación negativa» como califica a las Sentencias del Tribunal Constitucional (STC 61/1997 y 164/2001). Por todo ello, continúa, lo que se pretende no es simplemente un retoque o corrección de la situación normativa, sino una renovación mucho más profunda, que sienta las bases comunes en las que el derecho a la autonomía pueda coexistir con la igualdad.

Para ello no se pretende la elaboración de una ley urbanística, de difícil encaje competencial, sino una norma que, sobre todo, trata de la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales relacionados con el suelo; ciertamente el derecho de propiedad (artículo 33 CE), pero también el de libre empresa (artículo 38) el disfrute de un medio ambiente adecuado (artículo 45) o el patrimonio histórico, cultural y artístico (artículo 46) y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y adecuada (artículo 47), todos los cuales deben ser regulados por el Estado en lo que se refiere a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles (artículo 149.1.1) teniendo en cuenta, además, la incidencia del sector en la actividad económica general (149.1.13) y ello con independencia de otros títulos competenciales directamente atribuidos al Estado por la Constitución como el 149.1.8, legislación civil o el 149.1.18 expropiación forzosa, por citar sólo algunos de los que pueden tener una mayor incidencia en el sector.

El Texto fue, en su día, sometido al Consejo Económico y Social que aprobó, el 26 de junio de 2006, su Dictamen, en el que comienza por estimar oportuno el Proyecto dado que la normativa anterior había sido fuente de importantes conflictos competenciales, y necesario, por el contrario, un marco regulatorio apoyado en un amplio consenso y con vocación de estabilidad y permanencia en el que se aborden los estados básicos y situaciones del suelo, «siendo las Comunidades Autónomas las encargadas de desarrollar, en el marco de sus competencias legislativas, las materias propias de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda».

Sin duda, con ello el CES apunta uno de los mayores problemas que plantea esta Ley, el de mantener el difícil equilibrio constitucional entre el pleno respeto a las competencias de las Comunidades autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.4) y la irrenunciable facultad estatal para fijar las condiciones básicas del ejercicio de los derechos afectados por esa actividad material, así como para ejercer otras competencias con incidencia en el sector que igualmente le corresponden a tenor de la Constitución.

Por ello este trabajo se centra, prescindiendo de otros aspectos ciertamente interesantes e igualmente importantes de la regulación, en la adecuación al reparto constitucional de competencias entre Estado y Comunidades autónomas, mediante el estudio de alguno de sus preceptos, que pueden resultar problemáticos desde esta óptica.

Conviene, por último tener en cuenta, para delimitar este trabajo, que la Ley de Suelo ha sido objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad, todos

ellos publicados en el BOE de 8 de octubre de 2007, presentados por el Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados (recurso n.º 6965-2007), el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid (recurso n.º 6963-2007), el Consejo de Gobierno de La Rioja (recurso n.º 6964-2007) y el Gobierno de Canarias (recurso n.º 6973-2007), por lo que alguno de los aspectos centrales de la Ley con incidencia en las competencias de las Comunidades autónomas, como por ejemplo la fijación de una reserva mínima del 30% para vivienda protegida contenida en el artículo 10, será objeto de revisión por parte de nuestro más cualificado intérprete del Texto constitucional.

II. UN PUNTO DE PARTIDA NECESARIO; LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL ESTABLECIDA EN LAS SSTC 61/97 Y 164/01

El estudio de los aspectos competenciales de la Ley requiere, como punto de partida, recordar la doctrina constitucional establecida, sobre todo, en las SSTC 61/1997 y 164/2001.

En la primera de ellas, el Pleno del Tribunal estima en parte los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por varias Comunidades Autónomas contra el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, declarando inconstitucionales y nulos una gran parte de sus preceptos calificados de básicos, y estableciendo que el Estado no puede dictar normas supletorias en materia de urbanismo al carecer de título competencial específico que lo legitime.

Por su parte, la STC 164/2001, aplica la doctrina anterior para estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad presentados por varios Grupos Parlamentarios, así como por dos Comunidades Autónomas, contra la Ley 6/1998, de 13 abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que era la norma que había sucedido a la Ley del 1992 para adaptar la legislación estatal a la STC 61/1997. El Tribunal vuelve a declarar inconstitucionales y nulos una serie de preceptos de contenido urbanístico, al exceder de la fijación de condiciones básicas y, por otra parte, realiza una sentencia interpretativa de varios de sus artículos, destinada a salvar su constitucionalidad, pero, al mismo tiempo, a salvaguardar las competencias urbanísticas de las Comunidades autónomas frente a la actuación legislativa del Estado.

De ambas Sentencias, así como de otras decisiones del Tribunal, podemos obtener las siguientes conclusiones relevantes para este trabajo:

1. El punto de partida es el reconocimiento del carácter exclusivo de las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda de las Comunidades autónomas, y de que a ellas compete la fijación de la política en estas materias. No es posible, en términos competenciales, imponer desde el Estado un determinado modelo territorial o urbanístico, ni realizar una regulación general del régimen jurídico de la materia.

2. La competencia exclusiva de las Comunidades autónomas tiene sin embargo que integrarse con las que el Estado conserva en virtud del artículo 149.1. de la Constitución que pueden afectar puntualmente al urbanismo y la vivienda, legitimando, desde este punto de vista, una intervención normativa.
3. Entre las competencias que legitiman esa actividad legislativa se encuentra en primer lugar el artículo 149.1.1. que le autoriza a establecer «condiciones básicas» para garantizar la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los españoles en todo el territorio nacional.
4. Entre ellos se encuentra el derecho de propiedad, y no cabe duda alguna que es constitucionalmente posible que el Estado garantice la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles, incluida las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana y los deberes básicos de su titular.
5. La propiedad no agota el campo de los derechos y deberes sobre los que el Estado debe garantizar la igualdad y que permiten incidir en las competencias, no obstante exclusivas, de las Comunidades Autónomas en la materia. Por el contrario puede y debe hacerlo también en el derecho a la libre empresa, en el de medio ambiente, el de vivienda, incluido el derecho de la Comunidad a participar en las plusvalías que genera la acción urbanística del párrafo segundo del artículo 47 de la Constitución. No es posible alegar en contra de esta facultad estatal el carácter de meros principios rectores de algunos de estos preceptos, ya que existe una consolidada jurisprudencia constitucional que ha predicado la aplicación del 149.1.1. en relación a ellos, por ejemplo al medio ambiente en la STC 149/1991.
6. Pero no es el 149.1.1. la única cláusula estatal que incide en las competencias autonómicas. Por el contrario pueden alegarse como fuente de legitimación de la intervención normativa del Estado al menos sus competencias en la planificación general de la actividad económica (149.1.13), el régimen jurídico de las Administraciones públicas, expropiación forzosa y responsabilidad (149.1.18) la protección del medio ambiente (149.1.23) o incluso defensa (149.1.4) y bases de ordenación del crédito (149.1.11) como ha señalado, en este último caso con relación a la vivienda, la STC 152/1988, materias todas ellas que indiscutiblemente pueden afectar puntualmente a la regulación urbanística.
7. El problema no es, por tanto, la existencia de competencias estatales, sino su alcance en una materia, que, como hemos señalado, es primariamente autonómica. Y a estos efectos hemos de tener en cuenta por una parte que el 149.1 «sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa o inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (STC 61/1997) y no habilita para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del de-

recho, y, por otra, que cuando se habla de «condiciones básicas» se hace referencia al contenido primario del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales es decir a facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos... (STC 61/1997, recogiendo doctrina sentada en la STC 154/1988)

8. Por ello la actividad normativa del Estado debe realizarse sobre todo a través de «principios o reglas generales». Puede establecer, en los términos de la STC 102/1995, un mínimo común denominador, pero sin olvidar el carácter nuclear inherente al concepto. Cumple una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero es posible que las Comunidades autónomas establezcan niveles de protección más elevados. En todo caso ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades autónomas puedan ejercer sus competencias.

Y es a partir de estas premisas, desde las que se analizan los preceptos de la Ley delimitados en este estudio.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

3.1. *Derechos y deberes sobre suelo y medio urbano (arts. 4, 5 y 6)*

Los artículos 4, 5 y 6 forman parte de lo que se denominan «Condiciones básicas de la igualdad en el estatuto de los ciudadanos». En ellos se pretende, por una parte, definir los derechos (artículo 4) y deberes (artículo 5) de los ciudadanos en general en relación con el suelo y la vivienda, para, de acuerdo a la Exposición de Motivos, asegurar, por una parte, «su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, espacios y servicios colectivos» y, por otra, establecer las condiciones de la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación (artículo 6).

En concreto el artículo 4 contiene una enumeración de derechos genéricos de los ciudadanos a la vivienda digna, a no sufrir agresiones medioambientales en su domicilio, al acceso no discriminatorio a las dotaciones públicas y, entre otros aspectos, a una serie de instrumentos que permitan su participación en estas materias. Por su parte el artículo 5 recoge un conjunto de deberes, igualmente genéricos sobre el cumplimiento de la ordenación territorial y urbanística, el medio ambiente, el dominio público o las actividades molestas.

Se trata en cualquier caso de derechos y obligaciones que deben ser complementadas por las respectivas leyes sectoriales, sean éstas estatales o autonómicas e incluso por las Ordenanzas municipales, lo cual es un factor importante a la hora de valorar estos preceptos desde el punto de vista de la cobertura estatal para aprobar este tipo de legislación.

Y en ese sentido, admitidas las facultades estatales para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de trato en la propiedad y en otros derechos y principios rectores relacionados con el objeto de este texto legal, hay que concluir que la Ley se mueve en el campo de las reglas y principios característicos de estas normas básicas.

En efecto el artículo 4.a se refiere al derecho a mantener el domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes «que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable»; el 4.b se remite para el acceso a la utilización de las dotaciones públicas «a la legislación reguladora de la actividad de que se trate»; el 4.c al derecho a la información «en los términos dispuestos por su legislación reguladora»... En realidad el conjunto del artículo está redactado en términos sumamente amplios y abiertos.

Precisamente por esa apertura o indefinición puede plantearse la necesidad de recoger alguno de sus enunciados en el texto legal, constituyendo una suerte de «soft law» que puede ciertamente ser objeto de críticas doctrinales por su débil contenido normativo, pero, *a sensu contrario*, no existe duda alguna de que estamos ante principios o reglas generales que permiten a las Comunidades autónomas ejercer sus competencias en la materia, y que, en ese sentido, la Ley no presenta problema competencial alguno.

Algo similar se puede decir con relación al establecimiento de deberes, y es como ha afirmado la tantas veces citada STC 61/1997 (FJ 17), «no sería pensable la regulación de las condiciones básicas de un derecho como el de propiedad que sólo pudiera contener «facultades absolutas», sin límite o deber de ningún género, siquiera fuera para regular las condiciones básicas de su ejercicio y cumplimiento».

Y desde luego, también en relación a ellos, entiendo que se da la condición de constituir principios o reglas generales que se limitan, en buena medida, a remitir a la normativa o legislación sectorial aplicable, y que, en consecuencia, dejan un amplio campo de actuación a cada una de las Administraciones responsables por razón de la materia, si bien en este sentido conviene resaltar que el Proyecto del Gobierno contenía un párrafo segundo de este artículo que hubiera permitido la tipificación de sanciones mediante ordenanzas municipales, lo que quizá, de acuerdo con la STC 132/2001, hubiera precisado una regulación más concreta.

En otro orden de cosas, no deja de llamar la atención la curiosa redacción que ha empleado el párrafo a del artículo 5 que en aras de una simplificación, con seguridad excesiva, e invirtiendo el principio *pro libertatis* característico de nuestro Estado de derecho, en el que se ordena a todos los ciudadanos que nos abstengamos «en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad **no permitidos** por la legislación en la materia».

Por su parte el artículo 6 regula los derechos de la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación a través de la libre empresa. Se refiere por tanto, aunque sin llamarle por ese nombre, a la figura del Agente urbanizador. Opta para ello por introducir, también en términos muy amplios, una serie de contenidos en la regulación de la ejecución de los instrumentos de

ordenación territorial consistentes en (a) el reconocimiento de la libre empresa en este sector, la necesidad de que la atribución de la actividad de ejecución se realice con procedimientos con publicidad y concurrencia «en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios» (b) un derecho de consulta sobre los planes urbanísticos con un plazo de contestación que no podrá, con carácter general ser superior a tres meses, salvo que una norma con rango de ley señale otro mayor, y efectos de su incumplimiento fijados por «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística» y un derecho de indemnización en los términos del régimen general de la responsabilidad administrativa por los proyectos necesarios que resulten inútiles. Por último el párrafo (c) un derecho de los propietarios a realizar actividades urbanísticas por sí mismos o través de terceros pero «en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable».

En definitiva, por la amplitud de los términos utilizados a la hora de establecer los derechos de la iniciativa privada en la urbanización, con constantes referencias a la normativa urbanística que resulte de aplicación, no creemos que el artículo 6 presente problemas desde el punto de vista de la distribución territorial de competencias, si bien es cierto que, en otro orden de consideraciones, es lícito preguntarse por la necesidad de alguno de los enunciados comentados, que parecen tener escaso contenido normativo, y que dependerán en la práctica de las regulaciones sectoriales, predominantemente autonómicas. A pesar de ello, tanto el Grupo Popular como el Gobierno de Madrid cuestionan en sus recursos la constitucionalidad del artículo 6.a.

3.2. *Principios ambientales (arts. 2 y 10 c)*

El segundo de los posibles problemas desde el punto de vista competencial es el enunciado de los principios ambientales contenidos en los artículos 2 y 10, que regulan, respectivamente, la acción de los poderes públicos con relación al territorio y el suelo, y los criterios básicos de utilización del suelo que deben regir la actuación de las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

En este sentido el artículo 2.1 establece que las políticas públicas relativas a la regulación ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común «la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicios de los fines específicos que les atribuyan las Leyes». El artículo 2.2 contiene una especie de enunciación de los principios comprendidos en el concepto «desarrollo sostenible» con el que se pretende armonizar los requerimientos del desarrollo territorial y urbano con el uso racional de los recursos, la cohesión social, la igualdad de trato entre hombres y mujeres, y otra serie de valores. Por último el artículo 2.3 incluye una reproducción en este campo del artículo 9.2 de la Constitución y

una vinculación del suelo a la vivienda digna y adecuada «en los términos que disponga la legislación en la materia».

Por su parte el artículo 10 c reitera, de forma un tanto redundante, buena parte del contenido del art. 2.2. enumerando los principios que deben respetar las Administraciones Públicas en materia de ordenación territorial y urbanística, por ejemplo accesibilidad universal, igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención contra la contaminación, prevención de accidentes graves y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Es absolutamente patente, en todos y cada uno de los enunciados expuestos, el carácter de principios o reglas generales que definen en este campo la función social de la propiedad urbanística, y, como ha señalado la STC 164/2001 «si bien es cierto que en el artículo 149.1 no se contiene expresamente un título competencial que consista, precisamente en la regulación «del contenido básico de derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social»... no hay inconveniente en que el Estado describa como «contenido básico del derecho de propiedad» el conjunto de normas dictadas al amparo del artículo 149.1.1., 13,18 y 23». Es por tanto correcto utilizar la expresión «Criterios básicos de utilización del suelo» como hace el artículo 10.

También resulta claro, que en esa labor la Ley tiene escrupulosamente en cuenta que los títulos competenciales del Estado son limitados y se limita a enunciar principios genéricos, cuya concreción normativa, con amplio margen de apreciación, corresponde al legislador autonómico, cuya capacidad de elaboración de la política de urbanismo queda de esta manera, en realidad mínimamente condicionada y en estricta aplicación de una serie de principios constitucionales que vinculan al conjunto de las Administraciones públicas. Es difícil imaginar, por ejemplo, una política urbanística de cualquier Administración pública que abiertamente afirme perseguir el interés particular frente al general o menospreciar el medio ambiente.

Por lo que en conclusión no creo que los principios enunciados en estos preceptos presenten problema alguno desde el punto de vista del reparto territorial de competencias. A pesar de ello, una vez más debo señalar el hecho de que alguno de los Recursos de Inconstitucionalidad presentados plantea dudas sobre estos aspectos. En concreto la Rioja pretende la inconstitucionalidad de la totalidad de los artículos 2 y 10, el Gobierno de Canarias del 2.2.

3.3. *Garantías básicas de protección efectiva y salvaguarda de derechos y potestades (arts. 8.c, 11. 1,2 y 5 y 16.3)*

El artículo 8.c de la Ley establece, como uno de los contenidos del derecho de la propiedad del suelo, el de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, e impone que el plazo que la legislación otorgue para

su ejercicio no podrá ser inferior a un mes ni contabilizarse antes de que se conozcan las cargas y criterios de distribución de los afectados.

El artículo 11.1 somete todos los instrumentos urbanísticos a un trámite de información pública y el 11.2 especifica algunas normas sobre el contenido de esa exposición pública, por ejemplo que debe incluir un resumen ejecutivo.

Por su parte el 11.5 establece una remisión a un plazo de silencio positivo que será determinado por la legislación urbanística para la aprobación de un instrumento de ordenación compete a un órgano distinto al de su instrucción. En este punto hay que señalar que en la discusión parlamentaria de la Ley se ha eliminado un plazo subsidiario de seis meses, previsto en el Proyecto, lo que en mi opinión hace perder a este precepto buena parte de su contenido.

Por último el 16.3 establece la de nulidad de pleno derecho para las cláusulas de los convenios entre los promotores y la Administración en perjuicio de los propietarios.

La valoración de estos preceptos desde el punto de vista competencial requiere, en primer lugar, referirse al artículo 6 de la Ley 6/1998, que se remite a la legislación urbanística para garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión y el derecho de información de los particulares.

Precepto cuya impugnación fue rechazada por la STC 164/2001 en cuanto «tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos (de acceso y prestacional) son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (149.1.18 CE)» y añade un elemento que debemos tomar en consideración: «el carácter eminentemente abstracto del artículo 6, que no impone técnica urbanística alguna a las Comunidades autónomas ni predetermina un único modelo de participación o información ciudadana».

La vigente Ley no contiene más novedad que la de establecer un contenido mínimo de esa información, por lo que considero que no genera problemas competenciales, como tampoco lo planteaba, en mi opinión, el plazo de 6 meses de silencio positivo a que se refería el Proyecto del Gobierno, entre otras cosas porque ya se encontraba en el artículo 16 de la ley anterior, y era, en realidad, una concreción de la Ley 30/1992, pero, sobre todo, porque era un plazo subsidiario, que solo jugaba en ausencia de otra previsión de la legislación urbanística autonómica. No obstante, son probablemente consideraciones competenciales las que han hecho desaparecer ese concreto aspecto del texto final de la Ley. A pesar de ello los Gobiernos de las tres Comunidades Autónomas recurrentes han considerado que el artículo 11.2 implica invasión de sus competencias constitucionales.

Por último el artículo 16.3 contiene una causa de nulidad de contratos administrativos, materia que puede ser considerada estatal en cuanto enmarcada en el 149.1.18 de la Constitución: «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas», por lo que considero que tampoco presenta problemas desde el punto de vista competencial.

3.4. *Fijación de la reserva del 30% para vivienda protegida (art. 10.b)*

Uno de los deberes que impone a las Administraciones públicas el artículo 10 de la ley es la reserva de un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista para vivienda sujeta a un régimen de protección pública, reserva que permitiría establecer un precio máximo en venta, alquiler «u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa».

Se trata de una de las novedades más importantes de la Ley, que a su vez innova sobre el Proyecto gubernamental en dos aspectos trascendentes, el primero de ellos la elevación de la reserva del 25 al 30%, y el segundo la clarificación de que lo básico es que ese 30% se reserve para protección pública, sea cual sea el título jurídico con el que se habita la vivienda, que puede oscilar desde la propiedad a la concesión administrativa.

No existía hasta la aprobación de esta Ley norma alguna que impusiera a las Comunidades Autónomas un tanto por ciento mínimo de reserva para viviendas para alguno de los sistemas de protección. Durante su tramitación parlamentaria se puso de manifiesto que la situación era muy dispar, ya que si bien algunas Comunidades superaban con creces esa proporción, por ejemplo en el País Vasco oscila entre el 40 y el 75% o en Madrid Castilla la Mancha y Navarra llega al 50%, sin embargo algunas Comunidades autónomas se encontraban claramente por debajo, de forma que por ejemplo en Cataluña o Galicia es del 20%, proporción que desciende hasta el 10% en Murcia.

El mero enunciado de estas divergencias induce a pensar que la norma estatal es posible y muy probablemente aconsejable como política general de vivienda, a pesar del reconocimiento de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en urbanismo y en cuanto a su fundamento constitucional puede apoyarse en un doble título:

El primero de ellos, y a mi entender el más apropiado, es el de la regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de la propiedad del suelo y de la participación de la comunidad en las plusvalías que generen las operaciones urbanísticas de los entes públicos (149.1.1. en relación con el artículo 33 y 47).

En este sentido, la tantas veces citada STC 61/1997 afirma: «a la luz de la específica dimensión de la distribución de competencias que aquí interesa, ha de admitirse que el artículo 149.1.1, tal como ha sido interpretado, puede comprender asimismo el establecimiento –en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad– de un mínimo aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación... también puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la actuación de los poderes públicos».

Por otra parte es posible que pueda también buscarse alguna apoyatura a la competencia estatal en el 149.1.13, en cuanto, dada la trascendencia del sector en el conjunto de la economía de nuestro país, como factor de desarrollo económico y de empleo, parece difícil negar al Estado la posibilidad de estable-

cer una norma de este tipo como criterio básico de actuación de las competencias urbanísticas de las Comunidades autónomas. Sin embargo, a la hora de defender la utilización de ese título competencial para legitimar la operación normativa es aconsejable una cierta cautela, en la medida en que existe jurisprudencia del Tribunal Constitucional, muy singularmente la STC 161/1983 que ha afirmado que el 149.1.13 debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico, referencia que, en la citada sentencia, es precisamente el urbanismo y la ordenación del territorio.

Admitiendo la licitud de la regulación estatal, sin embargo, ésta debe, en todo caso, dejar un margen al ejercicio de las competencias autonómicas, y no es posible el establecimiento de un tanto por ciento fijo, sino que debe tratarse siempre de un mínimo.

Pues bien la redacción del artículo 10 resulta adecuada desde ese punto de vista, dejando abiertos los siguientes elementos a la acción normativa de las Comunidades autónomas:

- El tipo de protección a aplicar. Es claro que la Ley no condiciona en absoluto el título concreto de acceso a la vivienda, que resulta sumamente flexible, pudiendo, las Comunidades autónomas utilizar tanto la venta como el alquiler o, con carácter abierto, cualquier otra forma de acceso a la vivienda como el derecho de superficie o la concesión administrativa.
- La posibilidad de aumentar ese 30% que tiene carácter de mínimo, por lo que hay que entender que el Proyecto no afecta en este punto a las Comunidades autónomas, en realidad la mayoría, que tenían establecida en un normativa urbanística una proporción igual o mayor.
- La posibilidad de fijar, excepcionalmente, una reserva menor en determinadas circunstancias

Por todo ello, y a pesar de reconocer que se trata de uno de los aspectos más conflictivos de la Ley desde el punto de vista competencial, como lo atestigua el hecho de que ese precepto figura entre los discutidos en la totalidad de los recursos de inconstitucionalidad presentados, incluido el del Gobierno de la Comunidad de Madrid, a pesar de que su normativa hace ascender la reserva hasta el 50%, creo que puede fundamentamente defenderse la licitud de esta base, y, desde luego, que en su redacción concreta resulta respetuosa de las competencias autonómicas.

3.5. *Determinación de las situaciones básicas de suelo y las actuaciones de transformación urbanística (art. 14)*

El artículo 14 contiene una serie de definiciones de las actuaciones de transformación urbanísticas, por ejemplo las de nueva urbanización, las de re-

forma o renovación de la urbanización y las de dotación, así como el momento en el que deba considerarse el inicio o la terminación de esas actuaciones. Se realizan exclusivamente «a efectos de esta ley», y por tanto sin ninguna pretensión de repercutir en la materia urbanística competencia de las Comunidades autónomas. Así entendido, es claro que se trata de un artículo puramente instrumental para la aplicación de las competencias estatales explicitadas en la propia norma legal, y que, en si mismo considerado, no es susceptible de invasión competencial alguna.

A pesar de ello, hay que constatar, una vez más que el precepto ha sido impugnado en su totalidad por el Gobierno de La Rioja, y en su apartado 1.º por el de Canarias.

3.6. *Conexión entre reserva de suelo y participación de la comunidad en las plusvalías (art. 16.1b)*

El párrafo 5.º del artículo 16.1b establece que «la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b del artículo 10».

Nos encontramos, nuevamente ante un precepto instrumental, en esta ocasión del artículo 10.b. Si admitimos que el Estado es competente para establecer, al mismo tiempo como límite de la actuación de las Comunidades autónomas y como obligación de los propietarios del suelo y los agentes urbanizadores que, en principio, toda actuación de urbanización ha de reservar al menos el 30% de la edificabilidad, debe ser posible exigir que el cumplimiento sea precisamente en la forma de entrega de suelo y que no sea sustituida por la normativa de las Comunidades Autónomas por otra forma de cumplir esa obligación, porque de hacerlo así podría verse frustrada la opción del legislador básico de que las Administraciones públicas adquieran ese 30% por ciento del suelo precisamente como forma de promocionar viviendas sujetas a algún tipo de régimen de protección.

En resumen, con el establecimiento de la entrega de ese tanto por ciento de de edificabilidad se está fijando una condición de igualdad de todos los propietarios y se ha hecho como una obligación indisponible para las Administraciones públicas y los ciudadanos, eso es en realidad lo que quiere señalar este precepto, subrayando, al reconocer que la legislación de urbanismo puede en general establecer casos y condiciones en los que las obligaciones de entrega de suelo pueden sustituirse por otras equivalente, un límite a esa capacidad, derivado de la base estatal del artículo 10, límite que hay que considerar lícito competencialmente hablando en la misma medida que consideremos que lo es la reserva mínima.

Lo cual significa al mismo tiempo que tiene el mismo contenido material, es decir que si una Comunidad autónoma establece, como ocurre en la actua-

lidad en varias leyes autonómicas, una reserva superior –por ejemplo en la CA de Madrid es del 50%– la cláusula que estamos comentando no jugara sobre el exceso de lo considerado básico, y sobre él si podrá la legislación autonómica determinar otras formas de cumplimiento del deber. Este precepto debe, en mi opinión, ser interpretado así, porque, de lo contrario, muy probablemente, se estarían vulnerando las competencias autonómicas en materia de urbanismo, al establecer una obligación que carece de sustento en las bases estatales.

Por último, no deja de ser curioso, desde ese punto de vista, que sólo 2 de los 4 recursos de inconstitucionalidad presentados, en concreto el del Grupo Popular y el del Gobierno de Madrid extiendan su recurso al art. 10 a este precepto.

3.7. Régimen de la venta o sustitución forzosa (arts. 31 y 32)

Los artículos 31 y 32 de la Ley constituyen el Capítulo I «Venta y sustitución forzosa» del Título V «Función social de la propiedad y gestión del suelo», y están destinados, respectivamente, a regular la «Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosa» y el «Régimen de la venta o sustitución forzosa»

El primero de ellos se limita a establecer que el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta ley habilitará para la expropiación o la venta forzosa, tanto del derecho de propiedad como de la facultad de edificación «sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias». Por su parte el artículo 32 establece algunas normas procedimiento mínimas (inicio de oficio o a instancia del interesado, adjudicación con publicidad y concurrencia, registro de la resolución declaratoria del incumplimiento...) para realizar esa venta o sustitución forzosa, dejando un amplio margen de actuación a la normativa autonómica.

Nos encontramos ante una materia – la competencia estatal para fijar causas expropiatorias o de venta forzosa ligadas a incumplimientos de deberes urbanísticos–, cuya licitud ha sido resuelta, de manera terminante y en sentido positivo, en la STC 61/1997 que literalmente afirma:

«Problema distinto es el de determinar si, a efectos estrictamente competenciales, al Estado le es lícito establecer la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la venta forzosa en materia urbanística, sea por virtud del art. 149.1.1 o del 18 CE o, por el contrario, se trata de una medida que ha de caer necesariamente en la órbita de la competencia sobre el urbanismo (art. 148.1.3 CE).

La reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que «por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir»

(SSTC 37/1987, f. j. 6.º; 17/1990, f. j. 10.º). Cabe concluir, pues, que será el Estado o la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la titularidad de la competencia material, los que podrán, en su caso, definir una causa expropiando, lo que, aplicado al tema que nos ocupa, permite sostener que al Estado le es lícito definir legalmente como «causa expropiandi» el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del art. 149.1.1 CE, en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3 CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía».

Sin embargo, continúa la citada sentencia, no es posible imponer como única reacción jurídica el ejercicio de la propiedad expropiatoria, porque con ello se impide que el legislador autonómico pueda, en ejercicio de su competencia exclusiva sobre urbanismo, y ponderando las circunstancias y factores diversos de toda índole, acudir a eventuales técnicas urbanísticas diversas (multas coercitivas, «ad exemplum»), por lo que se invade esta competencia exclusiva, más allá del título competencial»

Y esto es precisamente lo que, de manera cabal, realiza el artículo 31, que abre la posibilidad de expropiación por incumplimiento de los deberes sociales pero añadiendo inmediatamente una cláusula «sin perjuicio» que permite a la legislación autonómica establecer otras consecuencias de ese incumplimiento.

Por su parte el artículo el artículo 32 establece una serie de condiciones o límites a los procedimientos de venta o expropiación forzosa que introduzcan las normativas urbanísticas. Al no tratarse de una regulación completa y acabada, sino simplemente unos principios o bases generales (publicidad, actuación ante notario, necesidad de certificación de adjudicación...) que deben ser desarrollados por la normativa autonómica, no presenta tampoco problemas competenciales.

Y así parecen haberlo entendido los recurrentes de la Ley, ya que ninguno de los recursos cuestiona la legitimidad de estos dos preceptos.

3.8. *Ámbito de aplicación del régimen de valoraciones (art. 20.1)*

El artículo 20.1. señala el ámbito de aplicación de las valoraciones establecidas conforme a los criterios del Proyecto, y en concreto; Las operaciones de reparto de beneficios y cargas de la ordenación territorial y urbanística «en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados», la «fijación del justiprecio de la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive» la «fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución

forzosa) y «la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública».

La posibilidad y límites de la actuación normativa del Estado en esta materia ha sido definido por la tantas veces citada STC 61/1997: «Es cierto desde luego que el legislador estatal, por virtud de las competencias reconocidas en las reglas 1.^a y 18.^a del artículo 149.1 CE, puede determinar la aplicación y equiparación de ciertos criterios de valoración según el estado el que se encuentre el proceso de urbanización, pero, nótese bien, en sus líneas generales, sin pretensiones definitorias, y al simple objeto de fijar algunas de las consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejados».

A partir de esta definición competencial, no presenta en mi opinión problemas la aplicación de las valoraciones contenidas en esta Ley a efectos de justiprecio de las expropiaciones, la venta o sustitución forzosa o la responsabilidad patrimonial. Todos ellos tienen una clara cobertura constitucional en la competencia estatal para legislar, y no solo con carácter básico, en expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones públicas. Además, en lo que se refiere a la valoración expropiatoria ésta se encuentra ya en el artículo 23 párrafo primero de la ley 6/98, precepto que en su momento fue considerado por la doctrina (Alfonso Pérez Moreno) una de las novedades más importantes de la Ley.

Más complicado resulta, sin embargo, el punto a) del precepto que hace aplicable las valoraciones de esta Ley a los beneficios y cargas de las operaciones urbanísticas «en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados». Hay que señalar que existe una importante diferencia con relación al artículo 23 párrafo segundo de la Ley anterior, que establecía el mismo criterio, prescindiendo del acuerdo entre las partes, pero, sobre todo, señalando que esto se haría **«de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística»** cláusula de salvaguarda de las competencias autonómicas que es ahora eliminada.

Eliminación que puede no resultar acorde al reparto competencial. No es posible, en mi opinión, considerar que esta limitación de la propiedad constituye una «tasación expropiatoria» que reconduce el tema a la competencia estatal del 149.1.18, por tanto no solamente básica, como parece afirmar la Disposición final Primera. Creo por el contrario que, en todo caso, se trata de una fijación del 149.1.1 en relación con el derecho de propiedad, es decir un establecimiento de cargas similares a la propiedad en todo el territorio nacional por la muy eficaz vía de marcar unos criterios de valoración homogéneos a todas las operaciones de reparto de beneficios y cargas precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Ciertamente el Estado puede realizar esa operación, pero no como legislación expropiatoria, que no lo es, sino como determinación básica de las condiciones de igualdad de la propiedad urbanística. Pero siendo esto así, tendremos que concluir que ha de respetar en todo caso las competencias exclusivas en materia de urbanismo de las Comunidades autónomas, en los términos que hemos expuesto muy reiteradamente a lo largo de este trabajo, y que, en consecuencia, la eliminación en este punto de la referencia e esas competencias,

que contenía el artículo 23 de la ley 6/1998, podría ser motivo de impugnación competencial, aunque no ha sido éste el punto de vista adoptado por ninguno de los recurrentes constitucionales, que no cuestionan ese concreto aspecto de la Ley.

3.9. *Bases transitorias (DT 1.^a y 2.^a)*

La Disposición Transitoria 1.^a establece que la reserva del artículo 10 se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística y, al mismo tiempo, una aplicación directa de ese 30% en el supuesto de que transcurra un año desde la entrada en vigor y la legislación autonómica siga previendo una reserva inferior, y hasta el momento en que se adapte esa ley. Por su parte la Disposición Transitoria Segunda establece reglas similares referidas a los deberes de actuación de dotación y otras actuaciones urbanísticas.

Preceptos cuyo análisis requieren clarificar los siguientes extremos:

En primer lugar, en los términos de la STC 164/2001 y la jurisprudencia por ella citada, es indiscutible «la competencia del Estado para disponer... que su regulación sobre el régimen urbanístico del suelo sea aplicable desde la entrada en vigor de la Ley. Así resulta sin dificultad de la doctrina de este Tribunal sobre la indisponibilidad, para las Comunidades Autónomas, del régimen de eficacia de las normas del Estado». El Estado puede, en consecuencia, decidir cuando entran en vigor sus normas y cual es el derecho transitorio.

En segundo lugar el problema es si dentro de esa competencia estatal, se encuentra también el decidir que ocurre en el supuesto de no actuación normativa por parte de las Comunidades autónomas de sus propias competencias, en este caso urbanísticas y mientras ésta se produce.

Creo que la respuesta es también positiva y que el fundamento de esta competencia estatal es asegurar el cumplimiento de la normativa básica hasta que las Comunidades autónomas adaptaran su propia normativa. Negarle esta capacidad significaría que las Comunidades autónomas podrían convertir en inaplicables normas básicas estatales simplemente no ejerciendo sus competencias de desarrollo.

En definitiva si admitimos (i) Que el Estado puede fijar las bases de una materia en una situación en la que previamente existía normativa de desarrollo que deviene sobrevenidamente contraria a esas bases y (ii) Que puede decidir el momento de entrada en vigor de la nueva normativa, hemos de concluir que también podrá (iii) Prever las consecuencias de la inactividad en la modificación de la normativa de desarrollo, dado que tal normativa es condición de eficacia de las bases estatales.

Defender lo contrario, es decir que una Comunidad autónoma puede paralizar la aplicación de normativa básica estatal simplemente no actuando, resulta inaceptable para el ordenamiento jurídico en su conjunto y puede ge-

nerar un daño irreversible en las condiciones básicas de igualdad del ejercicio de derechos de todos los españoles que las bases definen.

En este sentido conviene señalar la muy importante STC 195/98 que distingue por primera vez de manera nítida entre inconstitucionalidad y nulidad, reconociendo que el Estado puede proteger las marismas de Santoña hasta que la Comunidad Autónoma ejerza su competencia en la materia, porque la solución contraria significaría pura y simplemente la pérdida de un espacio protegido, un daño irreversible para el medio ambiente.

Principio de distinción entre nulidad e inconstitucionalidad que hubiera recibido un importante impulso de haberse reformado el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el sentido que pretendía el inicial Proyecto de Ley del Gobierno, y que finalmente se suprimió durante la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 6/2007:

«Cuando la sentencia declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados o cuestionados. No obstante, motivadamente y para preservar los valores e intereses que la Constitución tutela, la sentencia podrá declarar únicamente la inconstitucionalidad o diferir los efectos de la nulidad por un plazo que en ningún caso será superior a tres años.»

Es de lamentar que la reforma de la LOTC no haya incluido este importante aspecto, probablemente por causas absolutamente exógenas, derivadas de la falta de acuerdo sobre la Ley entre los principales partidos con relación a la prórroga de las funciones de la Presidenta del Tribunal. Sin embargo, en mi opinión, esta falta de plasmación normativa no impedirá que jurisprudencialmente el Tribunal continúe, con cautela, recorriendo un camino ya realizado en otras jurisdicciones constitucionales

Por todo ello entiendo que, *mutatis mutandi* es posible defender con fundamento que permitir que una Comunidad provoque el incumplimiento de una condición básica del ejercicio de un derecho con su mera inactividad, deriva en consecuencias inaceptables para el sistema en su conjunto, frustrando la finalidad misma de las bases que es el establecimiento de un mínimo común en todo el territorio nacional. Es claro que nos encontramos ante uno de esos valores o intereses que la Constitución tutela.

En tercer lugar hemos de plantearnos que tipo de derecho es el contenido en los preceptos que estamos comentando, y la respuesta, aunque este extremo puede resultar problemático, es que no se trata de derecho supletorio, sino de una norma básica instrumental y mínima para hacer eficaz y operativo el núcleo de normas básicas estatales. Es por tanto una condición de eficacia del cumplimiento de la normativa básica mientras no se produzca la operación normativa de desarrollo por parte de las Comunidades autónomas, ejerciendo sus propias competencias de acuerdo a la nueva normativa estatal.

En resumen, si por definición toda normativa básica precisa normas de desarrollo para garantizar su plena eficacia, hemos de concluir que es posible

que el Estado prevea un mínimo normativo en la materia que haga posible su aplicación en caso de inactividad autonómica, y hasta el momento en que ésta se produzca, sin que ello suponga que esté ejerciendo una competencia, la de regular mediante derecho supletorio materia urbanística, plenamente deslegitimada por la jurisprudencia constitucional.

Por el contrario, se trataría de afirmar, como hace el Tribunal Constitucional en un supuesto materialmente similar, al resuelto en la STC 79/1992, que no se priva a las Comunidades Autónomas de sus competencias, sino que se trata de una acción justificada a fin de evitar que las normas básicas del Estado «queden al albur de la actividad o pasividad normativa de todas y cada una de las Comunidades Autónomas competentes en la materia».

Estaríamos por tanto ante una manifestación de normativa básica instrumental, que, precisamente por ese carácter, puede ser sustituida por la actividad de las Comunidades Autónomas y se mantiene única y exclusivamente mientras sea necesaria para la realización de las normas básicas estatales.

Ahora bien, para reforzar esa idea y al mismo tiempo paliar en lo posible el reproche de que estamos elaborando normas supletorias en urbanismo, probablemente hubiera sido aconsejable que el contenido normativo de estas Disposiciones Transitorias hubiera formado parte del propio artículo 10, de manera que quedase claro que se trata de una Base del régimen urbanístico del suelo y que, en concreto, modificar la normativa que se oponga a las nuevas bases es un «deber de las administraciones públicas» limitándose el precepto a sancionar el incumplimiento de ese deber en la medida en que es imprescindible para su eficacia.

Conviene, por último señalar que esta configuración de bases transitorias ha sido parcialmente impugnada por el Grupo Parlamentario Popular y el Gobierno de la Rioja (en lo referente a la Transitoria primera) y por el Gobierno Canario (con relación a la Transitoria segunda).

IV. CONCLUSIONES

El punto de partida para el análisis del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas con relación al suelo y el régimen de la vivienda debe ser la jurisprudencia del Tribunal Constitucional establecida, sobre todo, en las SSTC 61/1997 y 164/2001. En ellas resulta claro que la competencia es primariamente autonómica, y que si bien es posible legislación estatal, en virtud del 149.1.1 con relación al derecho de propiedad y otros derechos y principios rectores y muy singularmente la vivienda digna, así como por la aplicación de otras cláusulas de reserva estatal del 149.1, entre ellas el 149.1.13, el 149.1.18 o el 149.1.23, esta actividad debe realizarse, sobre todo a través de principios o reglas generales, dejando, en todo caso, un margen dentro del cual las Comunidades puedan ejercitar su competencia.

Con carácter general se puede afirmar que la Ley utiliza adecuadamente esta técnica, limitándose a establecer normas o principios generales que deben ser concretados, con un amplio margen de apreciación, por las Comunidades

Autónomas. En algunos casos y precisamente por esa apertura pueden plantearse la necesidad de sus enunciados, pero no existe duda alguna de que permiten a las Comunidades autónomas ejercer sus competencias, y de que son, en ese sentido, adecuados.

Uno de los aspectos más novedosos e importantes es la reserva de, al menos, el 30% de la edificabilidad para vivienda sujeta a protección pública. El fundamento constitucional de este precepto es la regulación de las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de la propiedad del suelo y de la participación de la comunidad en las plusvalías que generen las operaciones urbanísticas. La redacción es adecuada en cuanto deja abierta a las Comunidades Autónomas aspectos como el régimen de utilización de la vivienda, venta o alquiler, la posibilidad de aumentar el tanto por ciento y de fijar una reserva menor en determinadas circunstancias.

Más problemático resulta el establecimiento de Bases Transitorias para hacer posible la plena eficacia del derecho estatal hasta que las Comunidades adopten su normativa a la nueva regulación. Negárselo significaría admitir que podrían convertirse en inaplicables normas básicas simplemente no ejerciendo sus competencias de desarrollo. Sin embargo la jurisprudencia constitucional impide al Estado regular derecho supletorio. En mi opinión lo que se está haciendo es establecer una norma básica instrumental y mínima para hacer eficaz el núcleo de normas básicas estatales. Pero, precisamente por ello, hubiera sido aconsejable trasladar su contenido al artículo 10, convirtiendo la adaptación de las bases en un deber de las administraciones públicas cuyo incumplimiento se sanciona en la medida en que es imprescindible para su eficacia.

Por último se hace preciso recordar que la distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas ha sido objeto, hasta el momento, de dos operaciones fallidas; la Ley 1/1992, cuya inconstitucionalidad se declaró en la STC 61/1997, y la Ley 6/1998, cuya inconstitucionalidad llegó con la STC 164/2001. Como hemos señalado varios de los aspectos esenciales a este respecto de la Ley 8/2007 han sido, nuevamente, objeto de recurso.

Dada la importancia que tiene la materia, que se plasma en campos muy diversos, como se demuestra en este «Número monográfico» dedicado a analizar la indudable relación entre suelo y corrupción, es de desear que el legislador haya acertado en esta ocasión. Pero, sobre todo, creo que es exigible a nuestro Tribunal Constitucional que emita su veredicto final en el plazo más breve posible, confirmando o corrigiendo el texto legal, porque si en general en todos los procesos las dilaciones indebidas significan denegación de justicia, en éste en concreto la indefinición sobre el régimen del urbanismo y la vivienda provoca consecuencias absolutamente inaceptables para el conjunto de la sociedad española.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAÑO LEÓN, José María. Los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico en: Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro Director Enrique Gómez Reino. Marcial Pons Xunta de Galicia Madrid 1998.

- BAÑO LEÓN, José María. Urbanismo y mercado del suelo: una perspectiva jurídica, En Anuario de la Competencia 2001
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier: Distribución de competencias en materia de urbanismo: Estado, comunidades autónomas, entes locales: análisis de la jurisprudencia constitucional. Bosh, Barcelona 2002.
- BOTIA VALVERDE, Antonio y otros. Perspectivas del régimen del suelo, urbanismo y vivienda: seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP. Civitas. Madrid 2003
- GARRIDO, Pilar. El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) En Javier Tajadura (Dir) Los principios rectores de la política social y económica. Biblioteca Nueva, Madrid 2004.
- MUÑOZ CASTILLO, José. Constitución y vivienda. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2003.
- PAREJO, Luciano (Coord.). El urbanismo, hoy: reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva ley estatal. Instituto Pascual Madoz, Madrid 1997
- PAREJO, Luciano. El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística: marco general estatal y espacio decisonal autonómico tras la ley 6/1998 de 13 de abril en: Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Cit.
- PÉREZ MORENO, Alfonso. Expropiaciones urbanísticas. En ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Cit.
- PONCE SOLÉ, Julio (Coord.). Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social Marcial Pons, Madrid 2006.
- SÁNCHEZ-CÍA, Ángel L. (Coord.). Guía práctica de la Ley del Suelo 8/2007 y valoraciones urbanísticas. Inmoley.com/ Centro de Internacional de Formación Financiera. Madrid 2007.