

José María Baño León

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Valencia*

La nueva Ley del Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997

SUMARIO: I. LA LEY DEL SUELO: IDEALES Y REALIDADES. II. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO. III. EL ESTATUTO BÁSICO DE LA PROPIEDAD CONFORME A LA LEY 6/1998 GARANTIZA BIEN POCO. IV. LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN DE ALGUNOS PRECEPTOS DISCUTIBLES DE LA LEY 6/1998. V. ASPECTOS DE LA LEY 6/1998 QUE SUSCITAN DUDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD. VI. CONCLUSIÓN.

I. LA LEY DEL SUELO: IDEALES Y REALIDADES

La génesis de la nueva Ley del Suelo (la cuarta norma legal del Estado en sólo ocho años) se encuentra en la idea, en parte auspiciada por el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1994¹, de simplificar los mecanismos de transformación del suelo y permitir la incorporación al mercado de mucho más suelo para urbanizar. Pero en el camino de la reforma se ha cruzado la STC 61/1997, de 20 de marzo, que deja al legislador estatal sin gran parte de las competencias que hasta ese momento había veni-

¹ Sobre las posiciones del informe y las «recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo» de la Comisión de Expertos sobre Urbanismo del MOPU, me remito a mi crónica sobre «Urbanismo» publicada en el *Anuario del Gobierno Local*, 1996, págs. 471 y ss.

do ejerciendo a título de Derecho principal y también con carácter supletorio.

De ese modo, el legislador estatal ha tenido que hacer malabarrismos jurídicos para lograr la compatibilidad entre las reducidas competencias estatales y la necesidad sentida de reformar la legislación urbanística haciéndola más flexible y permitiendo una mayor facilidad para las transformaciones de los terrenos.

Es indudable la dificultad del empeño: no es tan sencillo acomodar un texto pensado sobre la base de unas competencias estatales extensas a la realidad derivada de la Sentencia del Tribunal Constitucional. Incluso puede aventurarse que el texto no sería el mismo si los trabajos de reforma se hubieran acometido con posterioridad a la Sentencia y no hubiera existido una gran urgencia en cubrir el aparente vacío (aparente porque sobrevive el Texto Refundido de 1976) en que quedaban las legislaciones de las CC.AA. que no habían ensayado una normativa urbanística sistemática.

Tal vez por esta razón, el texto legal publicado sigue basándose en los principios del urbanismo clásico español desde la Ley de 1956, es decir, la clasificación del suelo y las valoraciones urbanísticas anudadas a las diferentes clases de suelos, cada una de las cuales encierra un régimen jurídico peculiar que implica para el propietario derechos y deberes distintos, y una diferente valoración del suelo a efectos expropiatorios.

Los aspectos más innovadores de la ley han sido en gran parte cercenados en la tramitación parlamentaria. Dos principios destacados lucían en el proyecto de ley remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados. En primer lugar, la configuración del suelo urbanizable como categoría residual (es suelo urbanizable todo aquél que no tiene valores ecológicos, o de otra índole que los haga dignos de ser no urbanizados) y la paralela categorización del suelo no urbanizable como aquél que debe ser protegido por sus específicos valores. Es decir, la regla general del proyecto era que todo suelo era susceptible de ser urbanizado salvo que por sus específicos valores agrícolas, forestales, medioambientales o paisajísticos debiera quedar al margen del proceso de urbanización. En consecuencia, se partía de una concepción reglada del suelo urbanizable, lo que venía a ser revolucionario en nuestra tradición legislativa, en la que el suelo urbanizable siempre se ha configurado discrecionalmente por la Administración, la cual podía, sin justificación alguna, declarar no urbanizable todas aquellas superficies de terrenos que se considerara inapropiadas para ser urbanizadas. Se trataba, en rigor, de una decisión política, lo que el proyecto quería evitar mediante la circunscripción del suelo no urbanizable al que debiera por razones justificadas ser protegido.

La segunda gran novedad del proyecto de ley era el reconocimiento de un derecho subjetivo de los propietarios a promover la transformación del suelo urbanizable. La flexibilidad que ofrecía a la Administración la clasificación del suelo urbanizable se compensaba con el derecho de los particulares a consultar la «viabilidad de las iniciativas» que promovieran en esta clase de suelo. Como decía la Exposición de Motivos, de otro modo «la reforma legal sería rigurosamente inútil, pues nadie afrontaría los gastos inherentes a la adquisición del suelo y a la elaboración del correspondiente planeamiento de desarrollo si todo ello quedara finalmente al arbitrio de una decisión libérrima e incontrolable de la autoridad urbanística...».

Sin embargo, el texto legal definitivamente aprobado se separa radicalmente de estos dos principios innovadores. El artículo 9.2. permite a los planes generales clasificar como suelo no urbanizable aquellos terrenos que «considere inadecuados para un desarrollo urbano». Este inciso significa que el plan general puede clasificar como no urbanizable amplias zonas del territorio municipal, sin necesidad de justificarlo en valores agrícolas, forestales, paisajísticos, históricos o de seguridad. Simplemente bastará que los considere no adecuados para el desarrollo urbano. Ésta es la cifra misma de la discrecionalidad administrativa: a reserva de lo que la jurisprudencia pueda decir en interpretación de este concepto jurídico indeterminado, el precepto parece conceder una potestad enteramente discrecional a la Administración para decidir qué clase de terrenos quedan fuera del proceso urbanístico. A salvo del límite general de prohibición de la arbitrariedad, es difícil que los tribunales puedan fiscalizar la decisión municipal sobre los terrenos que considere inadecuados para el desarrollo urbano, pues la ley no exige en tal caso la concurrencia en el terreno de determinados valores, como resulta de la interpretación literal y sistemática de los apartados 1.º y 2.º del citado artículo 9.

Cuestión distinta es que la ley abre un enorme campo de acción a los municipios, puesto que directamente remite al planeamiento general (luego examinaremos cómo estas remisiones son de dudosa constitucionalidad) la decisión sobre qué terrenos deben tener la condición de urbanizables, naturalmente en el marco de lo que dispongan las competencias específicas del Estado y de las CC.AA. en materia agrícola, forestal, ganadera, de protección del patrimonio histórico-artístico, en definitiva, en defensa de valores dignos de protección cuya encomienda pueden ostentar las CC.AA. o el Estado, de suerte que sean de obligatoria observancia para el Plan General Municipal.

El segundo pilar sobre el que se erigía el proyecto de ley, el

derecho de los propietarios a la transformación de los terrenos, también ha desaparecido virtualmente en la nueva ley. El artículo 16.2. autoriza a las CC.AA., mediante su legislación urbanística, a regular «la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación». De acuerdo con el artículo 4.3. de la ley, la iniciativa privada, aunque no ostente la propiedad del suelo, puede participar en los supuestos de actuación pública. De modo que ambos preceptos permiten que desaparezca el derecho de los propietarios a la transformación de los terrenos, sustituyéndose por un simple interés en participar en los procedimientos administrativos habilitados al efecto, como ocurre en la legislación valenciana (Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994). Si el artículo 4.3. permite a la Administración cualesquiera clases de actuaciones públicas y en esos procedimientos pueden participar los particulares no propietarios, es evidente que no existe un derecho básico a la transformación de los terrenos, salvo en aquellos supuestos en los que la legislación de las CC.AA. opte por sistemas de actuación privada. Pero no es una garantía de la ley estatal, no es una condición básica de la propiedad, sino algo disponible por la legislación de cada Comunidad Autónoma. Si se interpretara de otro modo, es decir, como un verdadero derecho subjetivo de los propietarios reconocido por la ley estatal, el artículo 4.3. debería haber establecido alguna excepción en los supuestos de actuación pública. Sin embargo, el número 2 del precepto citado sólo se refiere a la obligación de la Administración de suscitar «en la medida más amplia posible, la participación privada», que puede ser o no de los propietarios. A estos últimos, el artículo 4.1. les obliga a contribuir a la acción urbanística de los entes públicos, pero no les garantiza derecho alguno sobre la urbanización.

Se comprende fácilmente que, desaparecidas dos de las principales armas con que contaba el proyecto de ley, el nuevo texto legal incorpore muy pocas novedades al panorama urbanístico. En rigor se trata de un texto que trata de adecuar la legislación estatal preexistente a la Sentencia del Tribunal Constitucional, cuya principal innovación consiste en la desaparición del complejo proceso de adquisición sucesiva de facultades urbanísticas conceptuadas en la Ley de 1990 como obligaciones cuyo incumplimiento determinaba la expropiación-sanción. Ahora, serán las CC.AA. las que podrán determinar los supuestos de expropiación-sanción, en virtud de su competencia urbanística para determinar en concreto las causas de expropiación. Por lo demás, la ley se reduce obligadamente a las valoraciones expropiatorias, en las que hay un intento de simplificación de ese siempre espinoso asunto, a algunas reglas

de carácter registral, y a establecer los supuestos de responsabilidad de la Administración.

De lo que nos ocupamos en este trabajo es de confrontar la ley estatal con la Sentencia del Tribunal Constitucional, analizar su compatibilidad o incompatibilidad y, en todos los casos en que ello es posible, interpretar el texto legal conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional, interpretación conforme a la Constitución que es deseable que se imponga en el futuro para evitarnos una nueva declaración de inconstitucionalidad que contribuiría a elevar la inseguridad jurídica a un grado difícilmente soportable en un Estado de Derecho.

Valga lo anterior como explicación de los aspectos sobre los que no versa este trabajo, en particular sobre aquellas cuestiones que, siendo competencia del Estado, no han sido incorporadas al texto legal.

II. PRINCIPALES CONSECUENCIAS DE LA STC 61/1997, DE 20 DE MARZO

Resulta indispensable para analizar debidamente la nueva ley, resumir los pronunciamientos más destacados de la Sentencia del Tribunal Constitucional, y alguna de sus consecuencias que son, por cierto, bien visibles en la ley publicada.

La primera y no menos polémica de las decisiones del Tribunal Constitucional ha sido la relativa a la supletoriedad del Derecho estatal. Ratificando su Sentencia sobre la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (STC 118/1996) dice el Tribunal «que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime sin que por otra parte el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la innovación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3. *in fine*, CE» (F.J. 12 c).

A pesar de la pirueta jurídica del Tribunal Constitucional para salvar el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (el Estado no puede derogar en virtud de la cláusula de supletoriedad la legislación preconstitucional sobre urbanismo), es indudable que las posibilidades del Estado de articular una ley del suelo comprensiva de todos los aspectos del urbanismo resulta imposible después de la Sentencia. La supletoriedad, en el sentido que había interpretado el Estado y aun el Tribunal Constitucional hasta la Sentencia 118/1996, permitía la elaboración de textos sistemáticos completos; por eso, aunque el título competencial fuera básico, la supletoriedad permitía al redactor plasmar una idea completa del modelo urbanístico que se

perseguía. Desde luego, las CC.AA. podían o no hacer uso de ese instrumento jurídico supletorio, como prueba que bajo la vigencia del TRLS de 1992 se dictara la ley valenciana antes citada, que se basa en un urbanismo en las antípodas de la ley estatal.

A pesar de las críticas recibidas, no puede negarse que la doctrina del Tribunal Constitucional es perfectamente razonable en el marco de un Estado de las Autonomías desarrollado, puesto que es difícil sostener que el Estado pueda dictar normas a título supletorio. El artículo 149.3 CE dice que las normas estatales tendrán «en todo caso» carácter supletorio del Derecho de las CC.AA. Pero lo que no dice ese precepto es si el Estado puede, sin título competencial, dictar normas con ese carácter².

Sea como fuere, la doctrina del Tribunal Constitucional constituye un obstáculo casi insalvable para que el Estado pueda adoptar una normativa urbanística que, en sí misma responda a un conjunto sistemático de ideas sobre el sector. Y ello no tanto porque se prive al Estado de la competencia para dictar normas con carácter simplemente supletorio. Lo que en verdad ocurre es que la restrictiva interpretación de los títulos competenciales que sí puede exhibir el Estado lo hace imposible, como a continuación se verá.

La rúbrica del artículo 149.1.1.^a, que pone en manos del Estado la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, es precisamente

² Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, Madrid 1982, págs. 409 y ss., donde se apunta tempranamente que el fenómeno de la supletoriedad es transitorio, y se subraya que «no es de recibo pretender deducir de la cláusula de supletoriedad que el Estado no tiene competencias tasadas, sino universales, de manera que puede regular cualquier materia, con la especialidad de que sólo sería aplicable en segundo término o supletoriamente si la Comunidad Autónoma tuviera competencia exclusiva sobre la misma materia». También BALZA AGUILERA y DE PABLO CONTRERAS, «El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas», *REDA*, n.º 55 (1987), págs. 381 y ss., quienes sostienen, en la línea luego sentada por el Tribunal Constitucional, que la supletoriedad es un problema de aplicación y de eficacia de las normas. Igualmente resulta de interés el trabajo de G. FERNÁNDEZ FARRERES, «Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal», en *Estudio sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. 1, págs. 537 y ss., 553-556. J. BARNES, «Una reflexión sobre la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3. CE. A propósito de la STC 118/1996 ¿Disposición transitoria o posible instrumento de equilibrio? Normas supletorias como complemento indispensable de las bases, una hipótesis de máxima efectividad de las competencias estatales y autonómicas», *REDA*, n.º 93 (1997), págs. 83 y ss. Desde la perspectiva hoy superada de la cláusula de supletoriedad como título competencial, I. DE OTTO PARDO, «La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional», *REDC*, n.º 2, págs 57 y ss. Un ensayo de nueva interpretación de la supletoriedad, crítico con la STC 61/1997, es el de A. BETANCOR RODRÍGUEZ, «La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho estatal supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretativa alcjada de la servidumbre decimonónica de nuestro Código Civil y de la consideración como cláusula atributiva de competencias en favor del Estado», en L. PAREJO ALFONSO (coordinador), *El Urbanismo, hoy.*, Madrid, 1997, págs. 167 y ss.

la que hubiera podido permitir al Tribunal Constitucional un mayor margen de interpretación del que beneficiarse el Estado para establecer una regulación coherente de la materia. Permítaseme mencionar que este precepto, sin parangón en el Derecho comparado, autoriza, como en otras ocasiones ha observado el Tribunal Constitucional, una interpretación vinculada con los restantes títulos competenciales del Estado y de las CC.AA.

He sostenido en otro lugar³ que una de las finalidades de este precepto, que le permitiría alcanzar, una mayor operatividad, es su vinculación a la cláusula del Estado social de Derecho. Las condiciones básicas serían no tanto condiciones formales sino garantías efectivas, medios de los que el Estado debe disponer para garantizar un *status* mínimo, en el *ejercicio de los derechos y deberes fundamentales*. De esta forma, la competencia del 149.1.1.^a más que un título autónomo de competencias, sería un criterio teleológico de interpretación de los restantes títulos competenciales del Estado y de las CC.AA. Y en esa medida, permitiría al Estado, bajo el control del Tribunal Constitucional, establecer condiciones uniformes en materias, como la vivienda o el urbanismo, atribuidas a las CC.AA., pero de indudable relevancia para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y para asegurarles un estatuto mínimo igualitario. Situadas así las cosas lo que debía haber dilucidado el Tribunal es qué normas básicas del Estado permitían garantizar ese estatuto uniforme, no en abstracto, como simples garantías formales, sino en concreto, ligadas a un verdadero estatuto mínimo en las «posiciones jurídicas fundamentales». En este sentido, la vinculación del artículo 149.1.1.^a al capítulo tercero del Título Primero permitiría encontrar pautas interpretativas suficientes para permitir un modelo urbanístico básico, que naturalmente tendría que referirse a la propiedad, pero que no se limitaría a ésta, trazaría las condiciones necesarias para garantizar una política pública del Estado sin perjuicio de las variaciones que pudiera ofrecer cualquier Comunidad Autónoma. Lo que el Tribunal Constitucional debiera haber hecho, a mi juicio, es indagar dentro de las normas básicas de la Ley

³ J. M.^o BAÑO LEÓN, *Las autonomías territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, Madrid, 1988, págs. 258-269. L. LÓPEZ GUERRA, «Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE», en A. PÉREZ CALVO (coordinador), *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español*, Madrid, 1990, págs. 79 y ss. Desde otras perspectivas son de obligada referencia las obras de J. PEMÁN GAVÍN, *Igualdad de los ciudadanos y autonomías territoriales*, Madrid, 1992, y la de J. TUDELA ARANDA, *Derechos constitucionales y autonomía política*, Madrid, 1993. En cuanto a la crítica de la Sentencia en relación al artículo 149.1.1.^a A. MENÉNDEZ REXACH, «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997», *RDU*, n.º 153 (1997), págs. 22 y ss. A. E. DE ASÍS ROIG, «El artículo 149.1.1.^a de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística», en *El Urbanismo, hoy, op.cit.*, págs. 103 y ss.

de 1990, cuáles eran operativas para garantizar un cierto estatuto mínimo de igualdad de derechos y deberes.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, ha actuado justamente en el sentido contrario. Es decir, ha identificado condiciones básicas con condiciones de principio y lo que ha establecido es una simple igualdad formal. Así, en la determinación de las cesiones de aprovechamiento o en la clasificación del suelo permite al Estado fijar las líneas maestras o principios fundamentales, pero sin que las mismas puedan prejuzgar las técnicas urbanísticas concretas que pertenecen siempre a las CC.AA.

Por ese camino, sin embargo, no se llega a ninguna clase de igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes fundamentales, puesto que el urbanismo es ontológicamente desigual al menos desde la Ley de 1956: la concepción estatutaria de la propiedad que atribuye al Plan la delimitación del contenido normal de las facultades y derechos de los propietarios implica necesariamente desigualdad tanto entre los propietarios que pueden edificar (suelo urbano y urbanizable) y los que no pueden hacerlo (suelo no urbanizable) como entre los propietarios que pueden urbanizar y edificar, pues cada uno de ellos podrá aprovechar exclusivamente lo que el Plan le concede.

La única forma de garantizar una cierta igualdad entre los propietarios de cada clase de suelo es estableciendo técnicas urbanísticas, que sobre la base de una misma valoración de los terrenos, permita efectivamente distribuir los beneficios y cargas derivados del planeamiento, es decir, sólo mediante el establecimiento de determinados procedimientos urbanísticos se podrá alcanzar una cierta igualdad. De lo contrario, por muchas condiciones de principio que establezcamos, el estatuto será tan heterogéneo como heterogéneas puedan ser las leyes autonómicas y los planes urbanísticos⁴. Y quizá no haya mejor forma de probarlo que analizando la Ley 6/1998.

En último término, la Sentencia aclara que corresponde al Estado la competencia para determinar las valoraciones, aunque exclusivamente a efectos expropiatorios, y el régimen de responsabilidad. Se insiste también en que el Estado *ex* artículo 149.1.18.^a sólo puede regular la institución expropiatoria y no la valoración respecto de otros instrumentos urbanísticos que corresponden a las CC.AA., como puede ser la reparcelación.

⁴ Sobre la valoración de la Sentencia con carácter general, cfr. T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español», *REDA*, n.º 94, págs. 189 y ss. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «El Derecho urbanístico español a la vista del siglo XXI», *REDA*, n.º 99 (1998) págs. 395 y ss.

III. EL ESTATUTO BÁSICO DE LA PROPIEDAD CONFORME A LA LEY 6/1998 GARANTIZA BIEN POCO

Se ha dicho más arriba que uno de los pronunciamientos decisivos de la Sentencia 61/1997 es atribuir al Estado la competencia para garantizar «desde la perspectiva de la intervención pública, las condiciones básicas, óptica distinta sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil. Ello significa (...) que la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1.^a de la CE en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las CC.AA. sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente (...) el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad *en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo*».

Pues bien, no es difícil verificar en la Ley 6/1998 cómo la mayoría de las condiciones básicas establecidas por el Estado no garantizan en modo alguno un estatuto uniforme en las condiciones de ejercicio del derecho/deber de la propiedad.

a) La concepción estatutaria de la propiedad (artículo 2) no garantiza igualdad alguna, más que la puramente formal derivada del hecho de que existe un régimen jurídico uniforme de la responsabilidad administrativa, lo que es consecuencia del artículo 106 de la CE.

b) El principio de reparto equitativo de beneficios y cargas aparentemente sí ofrece una cierta igualdad a quienes se ven afectados por una actuación urbanística. «Las leyes —dice el artículo 5— garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística en proporción a sus aportaciones».

El precepto, sin embargo, garantiza bien poco: cada legislación urbanística definirá los contornos de lo que se entienda por actuación urbanística, a qué clase de suelo es aplicable, si existen o no diferencias entre los aprovechamientos reconocidos a unos u otros polígonos.

Conviene recordar que, a partir del TRLS de 1976 y del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, se implantó en España un auténtico principio de equitativa distribución de beneficios y cargas, mediante la técnica del aprovechamiento medio y la prohibición de configurar polígonos con una diferencia de más de un 15% con respecto al aprovechamiento de cada sector. La Ley de 1990

quiso generalizar la distribución equitativa de aprovechamientos en suelo urbano mediante el instrumento del aprovechamiento tipo y de las áreas de reparto. Parece que la delimitación de este principio es esencial para determinar si existe una cierta igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes derivados de la propiedad, puesto que el contenido normal del estatuto del propietario lo determina el plan urbanístico.

Sin embargo, realmente el artículo 5 de la Ley 6/1998 no asegura ninguna igualdad sustancial a los propietarios, pues será la ley de cada Comunidad Autónoma la que determine los límites en los que va a operar dicho principio. Y la experiencia muestra que reducir la igualdad a cada actuación, permite enormes desigualdades entre propietarios de la misma clase de suelo al no existir ninguna garantía en la determinación de polígonos o unidades de actuación (o denominación similar que adopten las CC.AA.) que es donde puede realmente asegurarse una cierta igualdad. Si una ley urbanística permite delimitar discrecionalmente cualesquiera clase de polígonos o de unidades de ejecución (en la LRAU valenciana se pueden redelimitar los polígonos a instancias del agente urbanizador), se comprende que la equitativa distribución de beneficios y cargas sólo se producirá *en el seno de cada actuación urbanística*, de manera que lo que en verdad garantizaría una cierta igualdad sería la delimitación homogénea de polígonos o unidades de ejecución (ya nos consta que esta garantía le está vedada al Estado, por incidir en la denominada materia urbanística).

Ciertamente, la ley exige (artículos 14.b. y 18.5) que la distribución de beneficios y cargas se haga con anterioridad al inicio de la ejecución material del planeamiento, lo que garantiza una igualdad formal, que no real, pues la clave del reparto equitativo de beneficios y cargas se encuentra en la forma de reconocer el aprovechamiento urbanístico y en la delimitación de las unidades de ejecución del planeamiento.

c) La ley establece como elemento basilar del estatuto de la propiedad la clasificación del suelo, de modo que los derechos y deberes de los propietarios del suelo urbano en sus modalidades de suelo consolidado y no consolidado, los del suelo urbanizable en sus modalidades de suelo urbanizable, con condiciones de desarrollo y suelo urbanizable, no sujeto a estas condiciones, y los del suelo no urbanizable sean idénticas independientemente de la legislación autonómica aplicable.

Indiscutiblemente se introduce un estándar uniforme de los derechos y deberes de los propietarios. Pero se trata de un estándar más aparente que real, por los siguientes motivos:

1.º Los derechos y deberes de los propietarios quedan vincula-

dos en la ley a conceptos jurídicos-urbanísticos que la ley no define con el fundado temor de ser reprobada por el Tribunal Constitucional. En la definición de dichos conceptos se juega, sin embargo, gran parte de la suerte que deban correr los propietarios. Lo ilustraremos con algún ejemplo.

En el suelo urbano consolidado los propietarios de terrenos tienen la obligación de «completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de *solar* y edificarlos en plazos si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo». Pero la ley no dice qué debe entenderse por suelo urbano consolidado ni qué alcance jurídico tiene la denominación de *solar*, de modo que tales definiciones competen a la legislación de las CC.AA. Mientras que éstas no legislen se podrá aplicar un concepto uniforme de *solar* (artículo 82 TRLS de 1976), pero si las CC.AA. establecen otras definiciones, lógicamente será diferente el estatuto de los propietarios. Más aún: ninguna ley define lo que sea suelo urbano consolidado, así que corresponde a cada Comunidad Autónoma decirlo y consecuentemente puede ser muy diferente la posición jurídica de los ciudadanos de cada Comunidad, de manera que lo que en una sea suelo urbano consolidado en otra puede no serlo. Como los derechos de los propietarios se modulan en función de la clasificación del suelo, los derechos básicos de los propietarios pueden ser en estricta aplicación de la ley muy diferentes.

Lo mismo cabe decir respecto a otros conceptos inequívocamente urbanísticos que la ley no define, como son las «dotaciones públicas de carácter local» o los sistemas generales, que pueden admitir muy diversas interpretaciones en la legislación de las CC.AA.

2.º La ley no define cómo se calcula el aprovechamiento urbanístico o qué métodos debe seguir el planificador para determinarlo. En consecuencia, las cesiones de suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del ámbito correspondiente pueden ser muy superiores o muy inferiores a esa cifra, según cuál sea el método de cálculo del aprovechamiento. La ley no prohíbe que las legislaciones autonómicas establezcan distinciones entre el aprovechamiento objetivo y subjetivo, aprovechamiento tipo u otras similares que, en definitiva, confieran al propietario una mayor o menor edificabilidad como parte de su derecho subjetivo de propiedad.

3.º Las técnicas de planeamiento, gestión y ejecución, se remiten por la ley con toda lógica a la legislación de las CC.AA.: los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercen de acuerdo con dicha normativa. En consecuencia, mediante la combinación

de técnicas urbanísticas puede variar sensiblemente el estatuto básico de la propiedad. Añádase a lo antes dicho el simple hecho de que la legislación de las CC.AA. puede reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización (artículo 14.2.c) y artículo 18.4). Ninguna duda cabe de la posibilidad de incrementar o disminuir sustancialmente los costes de urbanización según la cesión de terrenos tenga que entregarse ya urbanizada o por el contrario, como hasta ahora ocurría, la Administración deba subvenir a los costes de urbanización que le corresponden por los terrenos cedidos obligatoriamente por los propietarios.

4.º En fin, lo mismo cabe decir respecto de los derechos de los propietarios del suelo urbanizable, que pueden ser muy dispares, pues la ley permite a las CC.AA., como ya quedó señalado, tanto reconocer el derecho de los propietarios a participar ejecutando la urbanización como negárselo.

No debe deducirse de lo anterior que el artículo 149.1.1.ª prohíba una heterogeneidad entre las legislaciones de las diversas CC.AA. Lo sustancial en el Estado de las Autonomías es, desde luego, que las posiciones jurídicas de los ciudadanos puedan ser diferentes. Lo que se señala es que el resultado de la ley, en gran parte producto de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, se aleja del paradigma igualitario que, según el alto Tribunal, explica la rúbrica 1.ª del artículo 149.1. de la CE. No hay tal igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, porque en la materia urbanística la única manera de garantizar una cierta igualdad básica es permitir al Estado regular los principios de las técnicas y procedimientos urbanísticos y definir los conceptos. De lo contrario resulta prácticamente imposible establecer un estatuto uniforme, salvo que éste consistiera en un desapoderamiento a la Administración para intervenir respecto de la propiedad privada del suelo o limitar su intervención. Es evidente, por ejemplo, que la ley podría reconocer el derecho de todo propietario de todo suelo urbanizable a ejecutar la urbanización por sí mismo, lo que dejaría vacía de contenido una parte importante de la legislación urbanística valenciana dedicada a regular el estatuto del agente urbanizador. Pero si la ley estatal quiere establecer principios que presupongan la intervención de los poderes públicos en el urbanismo, tiene que limitarse a condiciones de carácter formal que, muy poco, garantizan.

d) La ley sí que garantiza un estatuto uniforme respecto de las valoraciones a efectos expropiatorios, pues la STC 61/1997 dejó claramente establecido que la valoración para determinar el justiprecio cae en el ámbito del artículo 149.1.18.ª c) y se halla materialmente emparentada con el contenido del derecho de propiedad.

IV. LA INTERPRETACIÓN CONFORME A LA CONSTITUCIÓN DE ALGUNOS PRECEPTOS DISCUTIBLES DE LA LEY 6/1998

A) La aplicación estricta de la Sentencia del Tribunal Constitucional podría llevar a considerar a primera vista que la Ley 6/1998 invade las competencias de las CC.AA. al utilizar conceptos urbanísticos que prejuzgan de algún modo las técnicas que debe utilizar la legislación de cada Comunidad Autónoma. Puede sostenerse, en efecto, que la remisión de la ley a los planes urbanísticos o a la clasificación del suelo, particularmente la del suelo urbano, excede del ámbito reservado al Estado. Recuérdese que el Tribunal Constitucional señaló que las condiciones básicas del artículo 149.1.1.^a no pueden «configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos». Y en el punto concreto de la clasificación del suelo, permite al legislador establecer ciertos «puntos de referencia para fijar las condiciones básicas del aprovechamiento urbanístico», tales como los diferentes tipos de suelo. Por eso puede señalarse que la clasificación del suelo acabada que lleva adelante la ley pudiera ser inconstitucional, en la medida en que regula detalladamente, sobre todo en el suelo urbano, las condiciones que definen cada suelo. Podría decirse que la ley estatal cree que corresponde al Estado el establecimiento de los criterios de clasificación del suelo. Sin embargo, la STC 61/1997 advierte que el artículo 3.2. c) T.R.L.S., impugnado es constitucional «en cuanto... no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, pues el único contenido imperativo del precepto consiste en deferir al titular de la potestad de planeamiento la división del ámbito territorial municipal en todas o algunas de las siguientes hipótesis básicas: suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso; supuestos básicos a los solos efectos de anudar determinadas facultades dominicales y unos criterios de valoración a su vez básicos del derecho de propiedad urbana».

La interpretación general está desarrollada en el Fundamento Jurídico 15.º de la Sentencia a propósito del artículo 11.4 T.R.L.S. que determinaba una asimilación entre el suelo apto para urbanizar con normas subsidiarias y el urbanizable programado, en relación con las causas de expropiación, de valoración del suelo y de obtención de terrenos dotacionales. Para el Tribunal esa asimila-

ción implica «una mera opción de la política urbanística para cuya configuración o enunciado carece de título competencial el Estado. De este modo, añade el Tribunal, prefigura siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico. 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 de la Constitución española puede determinar la aplicación y equiparación de ciertos criterios de valoración según el estado en que se encuentre el proceso de urbanización, pero, nótese bien, en sus líneas generales, sin pretensiones definitivas, y al simple objeto de fijar algunas de las consecuencias jurídicas que pueden llevar aparejados, como hace el artículo 9.1 TRLS».

Se infiere, pues, de esta doctrina que la categorización del suelo «no puede implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial», de modo que la clasificación del suelo establecida por la ley pudiera invadir las competencias de las Comunidades Autónomas.

B) Sin embargo, cabe otra interpretación, que salva la constitucionalidad de la ley. El artículo 7 dice que la clasificación es «a los efectos de esta ley»; y la disposición transitoria primera subraya que el régimen urbanístico del suelo no prejuzga las especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística», lo que quiere decir que la clasificación del suelo es válida para configurar los derechos y deberes básicos de los propietarios y para establecer las valoraciones en caso de expropiación, pero que la legislación de las CC.AA. mantiene íntegras sus competencias para establecer otras clasificaciones del suelo diferentes. No es sólo que la legislación urbanística pueda establecer clases equivalentes, como dice el artículo 7, sino que puede ordenar a efectos de planeamiento o de gestión alternativas a la clasificación establecida por la ley estatal. Así no resulta inconstitucional la LRAU valenciana cuando permite desclasificar un suelo urbano y convertirlo en urbanizable para realizar una operación de reforma interior o cuando configura el suelo urbano, no por sus elementos fácticos, sino en virtud del régimen de gestión que se utilice. Y no hay incompatibilidad entre la ley estatal y la autonómica, puesto que las especialidades de la legislación valenciana, y lo mismo cabe decir de cualquiera otra Comunidad Autónoma, no afectan ni al régimen de valoración ni a los derechos y deberes formales de los propietarios. Interpretada así la ley estatal no resulta inconstitucional la clasificación del suelo, pues no prejuzga las técnicas urbanísticas de gestión de las distintas clases de suelo; lo que reconoce a los propietarios es su derecho a una valoración uniforme con arreglo a los criterios de la ley estatal, y anuda a la clasificación un estatuto de derechos y obligaciones.

Luego cada Comunidad Autónoma tiene un amplio margen para configurar el suelo a efectos de gestión o de planeamiento de manera diferente al estatal, siempre que estas técnicas no incidan en el estatuto uniforme garantizado por dicha legislación.

Por otro lado, la configuración de derechos y deberes de los propietarios respecto de cada clase de suelo no afecta a la competencia de las CC.AA. para establecer las técnicas de gestión que considere adecuadas. Muy especialmente debe destacarse la compatibilidad entre la actuación pública urbanística y los derechos de los propietarios en el suelo urbanizable, permitiendo la pacífica coexistencia de esos derechos con la figura del agente urbanizador de la ley valenciana.

También puede defenderse una interpretación conforme a la Constitución de los preceptos de la ley que se remiten a términos jurídicos que parecen implicar un cierto régimen jurídico urbanístico. Me refiero, por ejemplo, al artículo 2 cuando define el derecho de propiedad y se remite a las leyes o en virtud de ellas al *planeamiento* con arreglo a la clasificación urbanística de los predios (artículo 2). O cuando, en el mismo precepto, se dice que la ordenación del uso de los terrenos y construcciones *establecida en el planeamiento* no confiere derecho a indemnización. O las múltiples referencias al planeamiento en los artículos 8.b), 9.2.^a, 10, 14.2.b), 16.1., 17, 18, 19, entre otros, que parecen exigir un planeamiento general municipal como el que hasta ahora era tradicional entre nosotros, invadiendo las competencias de las CC.AA., al prejuzgar cómo deben desarrollarse y aplicarse las leyes urbanísticas.

Se puede sostener que corresponde a las CC.AA. la regulación de todos los instrumentos de planeamiento, e incluso de instrumentos alternativos a los planes, de modo que la referencia que la legislación estatal hace al planeamiento general, o simplemente al planeamiento, parece prejuzgar técnicas concretas: de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es la Comunidad Autónoma la que debe decidir qué instrumentos por remisión de la ley deben fijar el contenido del derecho de propiedad, aunque lo usual entre nosotros es que se utilice la figura del plan urbanístico, porque es la que se maneja con habitualidad.

Estas objeciones fundadas a la constitucionalidad de la ley pueden salvarse, no obstante, con una interpretación conforme a la Constitución: basta con interpretar que cuando la ley se remite a conceptos como «planeamiento general» o «planeamiento» no prefigura el concreto instrumento normativo que desarrolle la ley autonómica, sino que emplea un concepto meramente descriptivo sin valor jurídico para abrir el campo de posibilidades que tiene cada Comunidad Autónoma. Así, cuando el legislador recoge la

concepción estatutaria de la propiedad, ya no se refiere a un tipo de planes específicos cuando habla de planeamiento, sino que habilita a la legislación de cada Comunidad Autónoma a establecer los instrumentos que considere más oportunos.

C) La Ley del Suelo de 1998 ha mantenido la tradicional definición del suelo no urbanizable como un suelo alejado de los aprovechamientos urbanísticos. Quizá ha influido en esta continuidad la idea inicial de reducir el suelo no urbanizable al digno de protección respecto de todo uso residencial o industrial.

El artículo 20.1 permite, sin embargo, actuaciones específicas de interés público, con arreglo a lo establecido por la legislación autonómica. Por otro lado, la Disposición Adicional Cuarta permite que en Canarias y Baleares puedan establecerse criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, cabiendo en consecuencia una utilización urbanística del suelo rústico (caso de la legislación canaria).

La aplicación a las restantes Comunidades de las previsiones del artículo 20 parece estar reñida con un uso urbanístico del suelo no urbanizable que tenga en cuenta una realidad indiscutible: el uso del suelo rústico para usos industriales, residenciales y turísticos.

Algunas leyes autonómicas habían establecido regulaciones generales del suelo no urbanizable que, superando la simple prohibición de usos, los reconducían a procedimientos en gran parte similares a los propios de los sistemas de ejecución, de modo que pudiera reconocerse aprovechamientos urbanísticos.

Pues bien, una interpretación estricta de la ley estatal quebraría con la legislación urbanística precedente, puesto que el concepto «actuaciones específicas de interés público» no cubre el amplio espectro de procedimientos y usos previstos en algunas leyes autonómicas, del todo punto recomendables para permitir una ordenación racional del suelo rústico común que no está reñida en ningún país con una cierta utilización urbanística (residencial, turística o industrial).

Una interpretación conforme a la Constitución del precepto conduce sin embargo a propugnar la compatibilidad de la nueva ley con las normas autonómicas sobre suelo no urbanizable. Basta con retener un dato clave: la regulación del suelo no urbanizable es competencia del Estado en la misma medida en que existe un interés medio-ambiental, forestal o de similar naturaleza que afecta a competencias estatales. Más allá de ese interés, la simple inadecuación para el desarrollo urbano (artículo 9.2) es en sí misma una decisión de planificación que no es incompatible con ciertos usos o aprovechamientos urbanísticos. Por lo demás, el suelo no urbanizable es una simple categoría de referencia cuya regulación

no puede prejuzgar el uso de técnicas urbanísticas, pues también están sujetas a control urbanístico las casas de labranza, las construcciones agrícolas y cualesquiera otras en el suelo rústico.

D) Otros preceptos que pueden suscitar dudas de inconstitucionalidad son los artículos 14.d) y 18.5, cuando ordenan que la distribución equitativa de beneficios y cargas debe ser anterior al inicio de la ejecución material. El precepto podría entrar en contradicción con sistemas como el de compensación, en el que las leyes permiten actuar a la Junta antes de la aprobación del Proyecto. Creo que la contradicción es salvable siempre que la legislación de las Comunidades Autónomas prevea la aprobación pública de la equidistribución, puesto que el mandato de los artículos 14.d) y 18.5 se refiere exclusivamente a los propietarios, y no obsta a que la legislación autonómica regule, en procedimientos de gestión, otras posibilidades siempre que exista aprobación pública.

V. ASPECTOS DE LA LEY 6/1998 QUE SUSCITAN DUDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

La ley estatal establece en el artículo 23 un régimen general de valoraciones que se aplica tanto a la expropiación como subsidiariamente, en defecto de acuerdo de los *propietarios*, a todos los procedimientos urbanísticos de distribución de beneficios y cargas.

El precepto pugna con la doctrina general del Tribunal Constitucional sobre valoraciones. La valoración de bienes y derechos en sistemas de actuación no expropiatorios no tiene matiz alguno de privación singular de bienes y derechos (art. 33 CE, art. 1.º LEF), son simples delimitaciones del derecho de propiedad que, en la mayoría de supuestos, incrementa el valor de los terrenos mediante la atribución de los aprovechamientos correspondientes.

Por si hubiera alguna duda la STC 61/1997 ha declarado expresamente, a propósito de la reparcelación (Fundamento Jurídico 28.º, e), la inconstitucionalidad del art. 166 TRLS. La *ratio decidendi* no puede ser más clara:

a) Respecto de la regla de proporcionalidad del derecho de los propietarios a la superficie de las parcelas (letra a):

«No es suficiente que el artículo 166 TRLS pretenda hacer realidad el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios en relación con las facultades dominicales para que tenga cobertura, sin más, en el artículo 149.1.1.º de la Constitución española. Por el contrario, tal como hemos reiterado, *la opción por un concreto instrumento o técnica urbanística—que no se desprenden necesariamente de las condiciones básicas— pertenece a la competencia sobre la materia urbanística.*

La inconstitucionalidad de la calificación como norma básica no obedece a que los propietarios, por unanimidad, puedan establecer un criterio distinto al de la proporcionalidad —puesto que, al fin y al cabo, la distribución equitativa tiene a aquéllos por destinatarios y no es incongruente que prevalezca otro criterio cuando es unánime—, sino más bien a que el Estado carece de título competencial suficiente para su regulación al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución española».

b) Respecto de la valoración independiente del suelo, de las plantaciones, obras, edificaciones, etc., que no pueden conservarse (letra c) e indemnizaciones de los gastos que devienen inútiles (letra e):

«es cierto también que hemos reiterado que al Estado le compete regular la valoración *a efectos expropiatorios* (artículo 149.1.18.º de la Constitución española). Pero, en rigor, y a los *efectos competenciales* que al artículo 149.1.18.º de la Constitución española interesan, *no es la reparcelación una institución expropiatoria sobre la que haya de proyectarse el referido título estatal. En el diseño general del TRLS, se trata de una actuación, inserta en la fase de ejecución urbanística y, desde luego, en principio previa al nacimiento del derecho mismo, en la que no está presente el interés general de la misma forma que en la expropiación forzosa stricto sensu (artículo 33.3 de la Constitución española), puesto que, por lo que aquí interesa, persigue materializar el aprovechamiento susceptible de apropiación de los particulares*».

Aunque el artículo 23, párrafo 2.º, tiene carácter supletorio respecto del acuerdo de los propietarios («de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística») subsiste la incompetencia del Estado para regular los procedimientos de distribución de beneficios y cargas.

Otras cuestiones plantean serias dudas de inconstitucionalidad, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional.

Atendiendo a la jurisprudencia constitucional resulta difícilmente encajable en la competencia estatal sobre expropiación la determinación de la *causa expropriandi*⁵

La legitimación de expropiaciones sobrepasa los límites de la competencia estatal sobre expropiación forzosa. Dice el artículo 33 de la Ley:

⁵ Vid. L. PAREJO ALFONSO, «Expropiación forzosa y supuestos expropiatorios en la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo», *Documentación Administrativa*, n.º 222 (1990), págs. 105 y ss., que apunta la inconstitucionalidad de la regulación estatal en cuanto regula las causas de expropiación y de reversión en materia propia de las Comunidades Autónomas.

«Legitimación de expropiaciones. - La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres».

Corresponde a cada Comunidad establecer las concretas causas de expropiación y los instrumentos normativos y de planificación a los que se anude el acuerdo de necesidad de ocupación (*Vid.* SsTC 37/1987, 67/1988, 61/1997). El Estado puede establecer como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social de la propiedad (artículo 34 de la Ley), porque es consecuencia de su competencia sobre la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (artículo 149.1.1.^a) pero el Estado no puede establecer «una causa de expropiar cuando no tiene competencias sobre la materia o sector» (F.J. n.º 30 de la Sentencia 61/1997). Como estableció tempranamente la STC 37/1987:

«la expropiación forzosa implica la obligación de los poderes públicos de indemnizar a quien resulta privado de sus bienes o derechos por legítimas razones de interés general con un equivalente económico, que ha de establecerse conforme a los criterios objetivos de valoración prefijados por la Ley, a través de un procedimiento en el que, previa declaración de la causa *legitimadora de la concreta operación expropiatoria*, se identifica el objeto a expropiar, se cuantifica el justiprecio y se procede a la toma de posesión de aquél y al pago de éste. Sin duda la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación».

«Ahora bien, salvada la regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados, es preciso insistir en que, desde el punto de vista de los intereses públicos, la expropiación es también, como acabamos de recordar, un medio indeclinable del que los poderes públicos pueden y deben servirse para el logro de sus fines, cuando ello exija privar a ciertos particulares de sus bienes y derechos por causa de utilidad pública o interés social (...). En este sentido, es obvio que no sólo la ejecución de las medidas expropiatorias, sino también, en su caso, la definición de la concreta *causa expropriandi* son competencias que no pueden dissociarse de las que a cada poder público con potestad expropiatoria le corresponden para la determinación y cumplimiento de sus diferentes políticas sectoriales».

En consecuencia, el artículo 33, así como el artículo 183 del TR de 1992 que continúa en vigor (Disposición derogatoria, apartado 1) y sobre el que no llegó a pronunciarse el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, vulneran las competencias de las Comunidades Autónomas, al superar el ámbito del art. 149.1.18.º CE.

También cabe debatir la inconstitucionalidad del artículo 40.2. que se refiere a las causas de improcedencia de la reversión.

El Tribunal Constitucional ha dicho que es el legislador autonómico el competente para establecer las concretas causas de utilidad pública para la expropiación. Parece que también debe serlo para fijar los supuestos en que desaparece la *causa expropriandi* y para regular los cambios de afectación intrascendentes para la expropiación (S. 37/1987, de 26 de marzo).

También ha sostenido la STC 67/1988, de 18 de abril, que la reversión no está garantizada constitucionalmente por el artículo 33:

«no cabe duda que el artículo 33.3. de la Constitución no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal. Por su parte, la regulación de la reversión contenida en la Ley de Expropiación Forzosa, que no agota la regulación legal de la materia expropiatoria, tiene su punto de referencia en la expropiación de bienes afectables a la realización de obras y servicios públicos, y aunque pudiera ser aplicada analógicamente a otros supuestos, no puede constituir la regla general, única y uniforme para todas las expropiaciones, existiendo además en la propia Ley de Expropiación Forzosa supuestos en los que se permite la enajenación de bienes expropiados por razones de interés social sin derecho de reversión. No existe, pues, en nuestro ordenamiento ni una norma constitucional ni una regla legal que imponga para todos los tipos y casos de expropiaciones el derecho de reversión.

La reversión o retrocesión del bien expropiado a su titular originario, aun configurada como un derecho patrimonial, va inescindiblemente unida a la causa de la expropiación y a su eventual incumplimiento, hecho que determina el nacimiento de aquel derecho de reversión. Pero, puesto que «la concepción constitucional de la *causa expropriandi* incluye tanto las expropiaciones forzosas en que el fin predetermine el destino de los bienes, como aquellas otras en las que el fin admite varios posibles destinos» (166/1986), ni existe una exigencia absoluta de regulación idéntica del derecho de reversión, ni éste podría surgir cuando a los bienes expropiados pueda darse algún destino consecuente con la *causa expropriandi*, aunque no sea una afectación a una obra o servicio público.

Por lo demás, no podría justificarse la competencia estatal, en el supuesto del artículo 40.3, por la circunstancia de referirse a los

bienes que integran el «Patrimonio Municipal del Suelo». La STC 61/1997 desautoriza una interpretación de tal género. Según el Tribunal, el artículo 149.1.13.^a c) permite al Estado «la mera determinación de la existencia de una figura» como la del Patrimonio Municipal del Suelo, pero no le autoriza a concretar los bienes que lo integran o las reservas de terrenos para la adquisición del patrimonio. El Tribunal declaró constitucional el artículo 80.1. TRLS de 1992, que disponía que los bienes integrantes del patrimonio se destinarían a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social. Pero declaró inconstitucionales todos aquellos preceptos que pretendían establecer un régimen jurídico-administrativo del Patrimonio. De modo que resulta muy difícil encontrar el título competencial en que pueda basarse el Estado para regular las limitaciones al derecho de reversión, que deben corresponder a las CC.AA. siempre que se trate de expropiaciones urbanísticas.

El mismo tenor literal del artículo 40.3. que establece un régimen jurídico diferente, según la modificación del planeamiento sea concreta o se trate de una revisión global, demuestra que estamos ante una materia típicamente urbanística, pues es a las CC.AA. a las que corresponde establecer los procedimientos de modificación de los Planes, que no tienen por qué basarse en la distinción entre revisión y modificación del planeamiento. El artículo 40.3. prejuzga el régimen jurídico de las alteraciones del planeamiento, lo que está vedado por la jurisprudencia constitucional.

VI. CONCLUSIÓN

La Ley estatal, en sus rasgos esenciales, resiste su comparación con la doctrina del Tribunal Constitucional formulada en la Sentencia 61/1997, si bien hay algunas regulaciones como la del derecho de reversión que plantean serios reparos de inconstitucionalidad.

Tal vez lo más destacado de esta Ley 6/1998 sea que, con excepción de las valoraciones expropiatorias, no garantiza ninguna condición de igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes relacionados con la propiedad. La doctrina del Tribunal Constitucional conduce en este aspecto a que el Estado tenga que limitarse a regular condiciones formales al no poder establecer los principios de los procedimientos y técnicas urbanísticas, única manera en verdad de conseguir una cierta igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales de los ciudadanos.

