

COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN LA REGULACION DEL REGIMEN DEL SUELO URBANO

FRANCISCO JOSE BARBANCHO TOVILLAS
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Barcelona

SUMARIO: I. INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES A MODO DE PRINCIPIOS APRIORISTICOS. II. EL MODELO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS. COMPETENCIA EN MATERIA DE URBANISMO. 1. Intervención estatal en el ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. 2. Supremacía de la competencia exclusiva del Estado sobre las competencias igualmente exclusivas de las Comunidades Autónomas. 3. Conclusiones. III. MARCO COMPETENCIAL DE LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO. 1. El modelo del artículo 149.1 de la Constitución. 2. Competencias procedentes del artículo 149.1.1.^a de la Constitución. 3. La competencia del artículo 149.1.8.^a de la Constitución.

I. INTRODUCCION. CONCEPTOS GENERALES A MODO DE PRINCIPIOS APRIORISTICOS

El estudio que inicio se ubica en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, aunque referido especialmente al régimen del suelo.

La primera cuestión que deberíamos precisar es sencillamente la terminología utilizada: "régimen del suelo".

Es evidente que en la actualidad normativa sobre el régimen del suelo no únicamente, como pudiera pensarse, inciden normas del Derecho Urbanístico, sino normas que pertenecen al Derecho Civil (*ad exemplum*, propiedad ex. arts. 348 y ss. CC), las bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas, la expropiación forzosa y, por último, el medio ambiente. Por lo tanto, y con ello se justifica la terminología utilizada, acudo al estudio de las competencias de las Comunidades Autónomas en el régimen del suelo con el talante de la amplitud que le otorgo.

El argumento anterior no se encuentra falto de refuerzos doctrinales como, incluso, legislativos.

Efectivamente, y en primer lugar, T. R. FERNANDEZ y, recientemente, COSCULLUELA MONTANER, identifican el urbanismo con la tierra, el suelo que hace del mismo eje operativo. Luego, la identificación régimen del suelo-propiedad y derecho actuación-apropiación privada o colectiva es evidente. En segundo lugar, la legislación sobre reforma del régimen urbanístico y valoración del suelo (Ley 8/1990, de 25 de julio; en adelante LRRU). En su preámbulo nos diría que: "La ley pretende, en el ámbito de las competencias del Estado, modificar en los términos que en adelante se indicarán, el régimen hasta ahora vigente sobre los derechos y deberes de los propietarios del suelo afectado por el proceso de urbanización y edificación... al mismo tiempo que se delimita, con el mismo carácter básico, la función social de la propiedad, de acuerdo con lo previsto en el art. 149.1.1.º en relación con el art. 33.2 de la Constitución". En definitiva, el urbanismo ha desbordado actualmente los estrictos límites de la ciudad-población para insertarse en el Derecho de la Propiedad como derecho privado.

Otra cuestión se circunscribe a la definición de los términos *legislación plena*, *legislación básica* y *legislación supletoria* que son reiteradamente utilizados por el legislador. En este sentido, la primera manifestación del legislador es precisamente una "disculpa" por su pretensión de aplicación plena de la legislación urbanística "...ya que su regulación supondría una mani-

fiesta invasión de las competencias de las Comunidades Autónomas en una materia de ordenación del territorio y urbanismo...”, aunque añade: “...tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional”, añadiendo nuevamente: “...el legislador estatal interviene en la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de la distribución de competencias, especialmente, en aquellas asumidas por las Comunidades Autónomas en forma exclusiva, pues siempre se superpondría la categoría del derecho fundamental al título competencial específico autonómico”. Es decir, el legislador estatal refuerza su competencia legislativa apoyándose en un “frente” competencial que naciendo en el art. 149.1.º de la Constitución se concreta en las reglas 1, 8, 13, 18 y 23 esta última en cuanto a los preceptos que se refieren al régimen del suelo no urbanizable.

En suma, lo anterior nuevamente nos confirma la actitud de “amplitud” con la que vengo justificando el título elegido para este estudio. Amplitud que igualmente utiliza el legislador para justificar su intervención en el art. 149.1.1.ª que en buena medida encuentra su apoyo en la regla 8.ª del art. 149 de la Constitución, es decir, la legislación civil, en concreto, *propiedad privada y su contenido esencial*.

Por último, no podemos desconocer en qué ámbito nos movemos. De todos es conocido que la Constitución y los Estatutos de Autonomía integran el llamado *bloque constitucional*, sin perjuicio de que los Estatutos de Autonomía se encuentren subordinados a la Constitución. En este sentido, la STC 20/1988, de 28 de febrero, diría que:

“Debe recordarse a este propósito que la calificación jurídica que las competencias de las Comunidades Autónomas deben merecer no deriva de una lectura aislada de la denominación que tales competencias reciban en los textos estatutarios, dentro del cual, como es evidente, la

Constitución conserva intacta su fuerza normativa dominante como Ley superior de todo el Ordenamiento, fuerza normativa que no se agota ni disminuye con la promulgación de los Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos, por más que califiquen como exclusiva la competencia asumida 'ratione materia', reconozcan al Estado títulos competenciales sobre esta materia".

Partiendo de este principio general, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, establece los requisitos para determinar las competencias del Estado o las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional dirá:

"Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, o si existe un régimen de concurrencia, resulta en principio decisorio el texto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, a través del cual se produce la asunción de competencias. Si el examen del Estatuto correspondiente revela que la materia de que se trate no está incluida en el mismo, no cabe duda que la competencia será estatal, pues así lo dice expresamente el art. 149.3 de la Constitución. Esta afirmación, sin embargo, no debe llevar a la idea de que, una vez promulgado el Estatuto de Autonomía, es el texto de éste el que únicamente debe ser tenido en cuenta para realizar la labor interpretativa que exige la delimitación competencial. Si se procede así, se estaría desconociendo el principio de supremacía de la Constitución sobre el resto del Ordenamiento jurídico, que debe ser interpretado siempre de conformidad con la Constitución y que por ello los marcos competenciales que la Constitución establece no agotan su virtualidad en el momento de aprobación del Estatuto de Autonomía, sino que continuarán siendo preceptos operativos en el momento de realizar la interpretación de los preceptos de éste a través de los cuales se realiza la asunción de competencias por las Comunidades Autónomas".

Tres son, pues, las conclusiones de las que tendríamos que partir. *En primer lugar*, que el bloque constitucional se compone por la Constitución y los Estatutos de Autonomía. *En segundo lugar*, que las competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas deben interpretarse de acuerdo con las normas constitucionales y, *en tercer lugar* –en íntima relación con el anterior– que para otorgar una competencia de determinada materia a una Comunidad Autónoma no únicamente es preciso acudir a la correspondiente norma estatutaria, sino también a los preceptos constitucionales que habilitan dicha asunción competencial.

Pero volviendo al concepto *bloque constitucional*, el Tribunal Constitucional, en Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, establece la atribución de competencias por los Estatutos de Autonomía dentro del marco constitucional:

“Por lo que se refiere a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que determina el art. 147.2.º d/ de la Constitución, son los Estatutos de Autonomía las normas llamadas a fijar las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución, articulándose así el sistema competencial mediante la Constitución y los Estatutos de Autonomía, en los que éstos ocupan la posición jerárquica subordinada a aquélla. Sin embargo, de ello *no cabe deducir que toda Ley estatal que pretenda delimitar competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sea inconstitucional* por pretender ejercer una función reservada al Estatuto... las leyes estatales pueden cumplir en unas ocasiones una función atributiva de competencias y en otras una función delimitadora en su contenido. Este es el sistema configurado por la Constitución, especialmente en los artículos 147, 148 y 149 que vincula a todos los poderes políticos de acuerdo con el art. 9.1 de la misma y que, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales. Por ello, *el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y la Comunidad*

Autónoma sin una previsión constitucional o estatutaria... el legislador estatal no puede incidir indirectamente en la delimitación de competencias mediante la interpretación de los criterios que sirven de base a la misma..."

A los dos puntos anteriores, a saber, la amplitud del título utilizado y la referencia al marco constitucional, debemos añadir, igualmente con la calificación de conceptos introductorios, *el marco constitucional de la Ley sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*.

La LRRU, veámos, se "excusa" por su pretensión de aplicación plena por vía de la *imposibilidad* que tienen las Comunidades Autónomas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el Estado-legislador puede ofrecer. Y en esa justificación-negación (justificación pasiva) acude a las siguientes normas constitucionales: art. 149.1.1.º "*Regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales*"; art. 149.1.8.º "*Legislación civil*"; art. 149.1.13 "*Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*"; art. 149.1.18 "*Legislación sobre expropiación forzosa*" y, por último, art. 149.1.23 "*Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*".

El desarrollo competencial estatal se enfrenta ante la amplitud de competencias que la Constitución ofrece a las Comunidades Autónomas. Efectivamente, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de "*ordenación del litoral, urbanismo y vivienda*". Ahora bien, competencias de las Comunidades Autónomas, "*de todas*", que carecen de límite, es decir, tanto la *potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva*.

La "colisión" cuanto menos aparece como evidente. Sin duda es abrumadora la alusión de títulos competenciales a favor del Estado en perjuicio de las Comunidades Autónomas. A mayor abundamiento, la utilización del argumento pasivo *-justificación pasiva-* da por entendido que el Estado, por el rango de

derecho fundamental que le otorga, es el único que puede legislar sobre el *derecho de la propiedad* por encima, incluso, de que las Comunidades Autónomas tengan asumidas competencias exclusivas sobre el urbanismo, pues siempre se *superpondría la categoría del derecho fundamental al título competencial específico autonómico*.

Pero lo anterior es aún más sorprendente desde el momento en que las reformas legislativas que anteriormente han incidido sobre el *derecho de propiedad*, como es el caso de la Reforma Agraria andaluza, han llegado a marcar "status" diferentes al derecho de propiedad sin que ello haya supuesto la inconstitucionalidad de la norma que pudiera romper con el *principio de condiciones de igualdad* entre los españoles. La sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987 dirá:

"Otro de los motivos del recurso se funda en la vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de legislación civil *ex art. 149.1.8.º CE*.

Esta pretendida inconstitucionalidad se imputa genéricamente a toda la Ley de Reforma Agraria, en la medida en que regula la función social de la propiedad y, en consecuencia, el derecho mismo de propiedad, que, según los recurrentes, es el núcleo de la legislación civil. Pero este argumento no es convincente. En el fondo del mismo subyace una vez más una concepción de la propiedad privada como institución unitaria, regulada en el Código civil, que sólo admite limitaciones externas a su libre ejercicio en virtud de leyes especiales.

Por el contrario, el derecho de propiedad privada tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de su función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad, o si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico esta delimita-

ción no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. Así ocurre en la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer sólo medidas de policía concretas, respetando, como regulación ajena, la imposición de obligaciones y limitaciones al ejercicio de los derechos dominicales, sino que, al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas que superpone a la legislación civil propiamente dicha. Así las cosas, resulta también evidente que si la Constitución Autónoma andaluza *es titular de una competencia específica para legislar en materia de reforma y desarrollo del sector agrario, dicha competencia incluye la posibilidad de legislar, asimismo, sobre la propiedad de la tierra y su función social, dentro del territorio de Andalucía...*"

Aunque la referencia anterior pudiera parecer excesiva, en cuanto a su extensión, su contenido es especialmente clarificador no únicamente de la posibilidad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de Derecho Agrario, sino, especialmente, de la imposible atribución de la competencia exclusiva al Estado en la legislación del derecho de propiedad por el hecho de que la Constitución le otorga, en exclusiva, la materia civil.

"A fortiori", y sobre la base de los tres puntos analizados en esta introducción, pasemos al estudio concreto de los títulos esgrimidos por el legislador, aunque precedido del análisis de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo.

II. EL MODELO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. COMPETENCIA EN MATERIA DE URBANISMO

La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo es *exclusiva*. Tal afirmación aparece justificada por el artículo 148.3.º de la Constitución Española (CE) y, por vía negativa, al no encontrarse referencia alguna a la *materia* de urbanismo en el art. 149.1.º de la CE, donde, como es sabido, se establece el listado de las materias reservadas a la actuación exclusiva del Estado. Pero la exclusividad en la atribución de la competencia a las Comunidades Autónomas de la materia de urbanismo –que supone la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva– viene igualmente justificada por el Tribunal Constitucional. Efectivamente, la Sentencia 56/1986, de 13 de mayo, ya declararí­a que:

“...el art. 180.2 de la LS establece una excepción al régimen urbanístico, que cabe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la Constitución con posterioridad a la entrada en vigor a la Ley del Suelo, que es una Ley preconstitucional. Enfocada así la cuestión es cierto, como dice la representación del Gobierno Vasco, que *todas las competencias urbanísticas, incluidas la excepcional reconocida por el artículo 180.2 de la LS, han sido asumidas por las Comunidades Autónomas...*”

Sobre el contenido de esta competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo también se pronuncia el Tribunal Constitucional en Sentencia 77/1987, de 5 de julio, que afirmarí­a:

“La competencia de ordenación del territorio y urbanismo, sin que interese ahora analizar la relación entre ambos conceptos, tiene por objeto *la actividad constante en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial*”.

Como, especialmente, la Sentencia del TC 37/1987, de 26 de marzo (anteriormente reseñada en relación al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1984, de Reforma Agraria Andaluza) al entender que:

“Al hilo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalizado. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es un todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricción a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo descrito constitucionalmente. Por otra parte, no cabe olvidar que la incorporación de tales exigencias a la definición misma del derecho de propiedad responde a principios establecidos e intereses tutelados por la propia Constitución. Es claro, en consecuencia, que, de acuerdo con las Leyes, *corresponde a los poderes públicos competentes en cada caso delimitar el contenido del derecho de propiedad en relación con cada tipo de bienes...*”.

Concretamente, en relación a la propiedad urbana, la sentencia entiende:

“...establecen por sí misma, o por remisión a las instituciones normativas del planeamiento, los deberes y los límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo desde el punto de vista de la ordenación del territorio...”.

Y abundando en la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas en materia de propiedad, la Sentencia 37/1990 nos diría que:

“La función social de la propiedad, determinada de acuerdo con las Leyes, presupone la identificación de los fines de interés general que, sin perjuicio de la utilidad individual de su titular, están llamadas a satisfacer los bienes objeto de dominio privado. Por lo que conviene singularmente a la propiedad inmobiliaria, es evidente que esos fines de interés general pueden justificar el empleo de distintos instrumentos jurídicos en atención a la propia localización de los bienes o en razón a las cambiantes condiciones económicas, sociales e, incluso, de orden cultural en cada parte del territorio. Por otra parte, la definición de la función social no es algo que derive sustancialmente de una regulación unitaria del derecho de propiedad *ni es tampoco aceptable que, al socaire de una regulación uniforme de la propiedad privada, puedan anularse las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entren en juego la propiedad y otros derechos de contenido patrimonial*. En consecuencia, corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses establecer, en el marco de la Constitución, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad...”.

Conviene, igualmente, destacar que antes de la CE, el contenido de la materia urbanística, que anteriormente hemos recogido como *exclusivo* de las Comunidades Autónomas, ya se encontraba perfectamente configurado. Tanto la Ley 19/1975, 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Suelo de 1956 (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril), como el conjunto de disposiciones reglamentarias dictadas para su desarrollo, son textos legales donde se configuraba el concepto de *propiedad urbanística como un derecho que se adquiere por parte del propietario del suelo en virtud de las actua-*

ciones sucesivas que impone el planeamiento. Es decir, que al recoger la CE, en su art. 148.3.º, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo se estaba ofreciendo a las mismas el conjunto de actuaciones necesarias para delimitar el derecho de propiedad urbana. Esta interpretación llevaría a la conclusión, aun cuando lo sea apriorísticamente, que las Comunidades Autónomas al asumir la competencia urbanística la obtendrían sobre la propiedad del suelo aun con el requisito del respeto al contenido esencial de la propiedad, pero modulándola en base a los intereses de carácter general y público. Y precisamente estos intereses son, entre otros, la propia ordenación urbana, el evitar la especulación sobre la vivienda, la promoción de viviendas sociales, protección del medio ambiente, participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de las entidades públicas, etc... Intereses que coinciden con los que la LRRU manifiesta como objetivos. Lo cierto es que la LRRU, en su preámbulo, no admite la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas pues, como apuntábamos, entiende que “tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional”.

Pero el carácter de *exclusividad* en la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo puede también comprenderse si atendemos a la experiencia obtenida con la legislación referente a la propiedad rústica. El art. 148.1.7.º CE permite a todas las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia de “agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía”. De la misma forma que ocurría con la propiedad urbana, el art. 149.1.º CE, dentro de la lista de competencias del Estado, no menciona expresamente ninguna función referente a la agricultura, aunque parece evidente la incidencia que sobre la misma puede ejercer el Estado alegando la competencia estatal para regular “las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” (art. 149.1.13 CE). Incidencia que, sin duda, también

podría admitirse en el urbanismo como sector económico. Ahora bien, a lo que aquí interesa, es bien clara la incidencia expansiva de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia agrícola y, por ende, en la propiedad rústica como elemento básico de la agricultura. La Sentencia 80/1985, de 4 de julio, consideró que la sanidad vegetal debía encuadrarse en las previsiones constitucionales sobre la agricultura y no en las relativas al medio ambiente o sanidad. En tal sentido se dirá —como argumentos—:

“1.º La finalidad de la norma examinada, relativa a una concreta campaña de sanidad vegetal, era la defensa y desarrollo de la producción agrícola. 2.º La sanidad vegetal se incluye por los decretos de transferencias en la rúbrica sobre agricultura. 3.º Tradicionalmente los servicios de sanidad vegetal se han adscrito orgánicamente a la Administración agraria... a pesar de la identidad semántica, la sanidad vegetal no forma parte de lo que, en el uso común del idioma se entiende por sanidad, a secas, ni sobre todo, en el uso político y administrativo se hace referencia a sanidad vegetal como sólo de sanidad se hable...”.

Expansión de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de agricultura que igualmente se plasmaría en la STC 95/1986, de 10 de julio, como en la STC 132/1989, de 18 de julio, que considera que la competencia autónoma sobre la agricultura comprende las Cámaras Agrarias.

En suma, amplitud de la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas que nacería de la mano de un título de atribución en *exclusiva* de competencias. Lo mismo, pues, se podría decir de la propiedad urbana.

Pero conviene que profundicemos en el concepto de *competencia exclusiva*. En principio, pues, competencia exclusiva significa que corresponde a la Comunidad Autónoma ejercer en solitario todas las facultades públicas en relación con la correspondiente materia, es decir, legislativa, reglamentaria y

ejecutiva. Ahora bien, en la realidad resulta extraordinariamente difícil operar “cortes” nítidos entre los diversos ámbitos de actuación pública. A esta dificultad ya respondería el TC en Sentencia 95/1987, de 10 de julio, en relación a la necesidad de poner en relación armónica distintos campos de actuación que se *superponen* y que cuentan con regímenes competenciales diversos. El TC, en la sentencia anteriormente referida, diría que:

“La agricultura es una materia cuya íntegra asunción competencial por las Comunidades Autónomas ha sido permitida por la Constitución en su art. 148. De acuerdo con esta previsión constitucional, el art. 12.1.º4.º del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye, en efecto, a la Generalitat la competencia exclusiva sobre la agricultura. *Pero ello no significa que el carácter exclusivo con que se predica la competencia autonómica sobre el sector agrícola sea en sí mismo impedimento infranqueable a toda intervención estatal en la materia dentro del territorio de Cataluña*, y ello no sólo porque ciertas materias, estrechamente ligadas a la agricultura, pueden caer bajo otros enunciados competenciales que el art. 149 CE confía al Estado, sino, sobre todo, porque tanto la norma fundamental como el propio Estatuto de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía. Todo lo cual significa que la Generalitat de Cataluña está ciertamente facultada para desarrollar una política agrícola propia orientada a la satisfacción de sus intereses peculiares en esa materia, pero sin olvidar que aquella política ha de moverse dentro de las orientaciones e intervenciones básicas y de coordinación que el Estado disponga para el sector agrícola...”.

La doctrina anterior hace que tengamos que precisar los *límites* a las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas.

1. *Intervención estatal en el ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas*

Anteriormente hemos comprobado que el TC recurre a la ordenación de la economía general, como competencia exclusiva del Estado, para intervenir en el ámbito de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. No es ésta la única “quiebra” del principio de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Efectivamente, la Sentencia 146/1986, de 25 de noviembre, aun admitiendo la competencia de la Comunidad Autónoma como exclusiva, admite la intervención del Estado dado que existe un *interés estatal*. La sentencia dirá que:

“Pero en una materia compleja, como la acción y protección social, tan central además en un Estado social, *las competencias exclusivas no pueden tener ni entenderse en un sentido estricto de exclusión de actuación en el campo social*, ni de otros entes públicos, ni por parte de entidades privadas, que gozan además al respecto de una esfera específica de libertad que consagra el inciso final del art. 41 de la CE, ni tampoco por parte del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de las Comunidades Autónomas y que presupongan en su concepción, e incluso en su gestión, un amplio supracomunitario, que puede corresponder al Estado. No obstante, el Estado en la medida que existan problemas sociales peculiares que requieran y exijan un planteamiento global, puede intervenir, al respecto, también mediante medidas de fomento, pero respetando las competencias propias de las Comunidades Autónomas”.

En suma, la existencia de problemas sociales de trascendencia superior al ámbito de una Comunidad Autónoma posibilitaría al Estado-legislador para aumentar el fomento de tales medidas, aunque, en ningún caso, invadiendo las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

2. *Supremacía de la competencia exclusiva del Estado sobre las competencias igualmente exclusivas de las Comunidades Autónomas*

Igualmente no hay que desconocer el reconocimiento que el TC ha realizado de la *fuerza expansiva* de las competencias exclusivas del Estado aun colisionando con las propias de las Comunidades Autónomas. La STC 56/1986, de 13 de mayo, dictada sobre la polémica interpretación del art. 180 LS, diría que:

“El art. 180.2 de la LS establece una excepción al régimen urbanístico general que debe interpretarse de acuerdo con la distribución competencial que establece la CE con posterioridad a la entrada en vigor de la LS, que es una ley preconstitucional. Lo único que cabe plantearse es si esa asunción es tan exclusiva que excluye toda posibilidad, incluso en casos excepcionales, de que el Estado pueda ejercer competencias de contenido distinto al urbanístico, pero requieran para su ejercicio una proyección sobre el suelo de una Comunidad Autónoma. Ahora bien, tal posibilidad no puede ser excluida, porque el Estado *no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma según declaró ya la Sentencia del Tribunal Constitucional 1/82, de 28 de enero*, pues tal ineficacia equivaldría a la negación de la misma competencia que le atribuye la Constitución. En efecto, la Constitución reconoce al Estado competencias exclusivas en materia de seguridad pública (art. 149.1.29), sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías Autonómicas, lo que puede llevar consigo la necesidad de edificar Cuarteles o Comisarías de Policías cuyo emplazamiento o localización no puede ajustarse por los motivos apuntados a las determinaciones de los planes urbanísticos...”.

3. Conclusiones

De todo lo anterior podemos obtener los siguientes principios que en buena medida nos servirán para comprender la redacción de la LRRU:

1.º La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas no confieren un poder absoluto a las mismas con exclusión de la capacidad legislativa del Estado.

2.º La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, en concreto, pueden concurrir con la competencia igualmente exclusiva del Estado. Cuando esto ocurre debe prevalecer la competencia exclusiva del Estado.

3.º La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, en concreto, puede que se enfrente con competencias también exclusivas del Estado de alcance más amplio que, precisamente por su amplitud, las encuadre. Cuando esto ocurre igualmente debe prevalecer la competencia del Estado.

III. MARCO COMPETENCIAL DE LA LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO

La Disposición Final Primera de la LRRU enumera una serie de preceptos que califica de *legislación básica* en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1.º, 8.º, 13.º, 18.º, 23.º de la CE. Finalmente establece que los restantes preceptos de la Ley serán de aplicación *supletoria* en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. Tratándose de una Ley de reforma del régimen urbanístico parece lógico entender la referencia a las competencias autonómicas referidas concretamente al urbanismo.

1. *El modelo del artículo 149.1.º de la Constitución*

El art. 149.1.º de la CE atribuye la potestad para establecer la legislación básica, bases o normas básicas sobre un amplio

campo de sectores del Ordenamiento Jurídico. De esta forma se pronuncia el apartado 8.º (bases de las obligaciones contractuales), apartado 11 (ordenación del crédito, banca y seguros), apartado 13 (planificación de la actividad económica), apartado 16 (de la sanidad), apartado 17 (de la Seguridad Social), etc... Y, en definitiva, modelo utilizado por la LRRU.

La *primera cuestión* que llama la atención es el tratamiento que el TC otorga a la identificación entre la legislación básica, bases o normas básicas. La STC 1/82, de 28 de enero, diría que:

“Siempre que la CE o el Estatuto de Autonomía empleen las expresiones ‘bases’, ‘normas básicas’, ‘legislación básica’ u otras de idéntico significado para referirse a la competencia normativa del Estado, se entenderá que corresponde a las Cortes Generales o en su caso al Gobierno la determinación de los principios y reglas esenciales de la regulación de la materia de que se trate y, en todo caso, los criterios generales y comunes *a que habrán de acomodarse necesariamente las Comunidades Autónomas en sus normas de desarrollo para garantizar la igualdad básica* de todos los españoles. Las bases que, en todo caso, establezca la legislación estatal, *respetarán siempre la potestad de desarrollo legislativo que puede corresponder a las Comunidades Autónomas y no podrán reservar al Gobierno poderes reglamentarios y de ejecución*”.

La *segunda cuestión* es la atribución a las bases de una doble función: a) Uniformidad para todo el Estado, y b) Configurar una ordenación mínima que pueda ser objeto de un desarrollo posterior por las Comunidades Autónomas.

La sentencia del TC anteriormente referida define con toda claridad el *contenido* de las bases:

“Lo que la CE persigue al conferir a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva para establecer las bases de la ordenación de una materia determinada es que tales bases *tengan una regulación normativa uniforme*

y vigente en toda la nación, con lo cual se asegura, en aras de intereses generales superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo a partir del cual cada Comunidad Autónoma, en defensa de su propio interés general, podrá establecer las peculiaridades que les convenga dentro del marco de competencias que la CE y el Estatuto de Autonomía les haya atribuido sobre aquella materia...”.

Doctrina reiterada por Sentencias 44/82, de 8 de julio; 32/83, de 28 de abril; 57/83, de 28 de junio; 76/83, de 5 de agosto; 48/88, de 22 de marzo; 49/88, de 22 de marzo; 13/89, de 26 de enero, entre otras.

Como decíamos, en otras ocasiones se acude al supuesto de la *regulación mínima*. La STC 80/84, de 20 de julio (en relación al conflicto positivo de competencias entre el Estado y el País Vasco sobre el Decreto 205/82 de servicios, centros y establecimientos sanitarios), diría:

“De esta suerte, puede admitirse que la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que su Estatuto de Autonomía, en el art. 18 le atribuye, como competencia de desarrollo legislativo y de ejecución de las bases fijadas por el Estado, comprende la fijación de las susodichas condiciones y requisitos de los servicios, centros y establecimientos sanitarios, como medida complementaria de las disposiciones estatales de la materia, y que la competencia comunitaria se concrete, por ende, en la posibilidad de establecer requisitos adicionales de los mínimos señalados por la normativa estatal de la que en ningún caso podrá prescindirse. Sólo por encima del mínimo común a todas las Comunidades Autónomas, establecido por la normativa estatal, el Gobierno Vasco o su Administración pueden establecer los requisitos y condiciones que puedan considerarse como mínimos complementarios en el término de esa Comunidad Autónoma”.

Lo mismo podríamos decir de la STC 170/89, de 19 de octubre (recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Madrid 1/85, de 25 de enero, sobre el Parque de la cuenca alta del Manzanares), y la STC 149/91, de 4 de julio (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Costas) que, en concreto, dirá:

“Aunque esta redacción del texto constitucional lleva naturalmente a la conclusión de que el constituyente no ha pretendido reservar a la competencia legislativa del Estado sólo el establecimiento de *preceptos básicos necesitados de ulterior desarrollo*, sino que, por el contrario, ha entendido que había de ser el Estado el que estableciera toda la normativa que considere indispensable para la protección del medio ambiente y, aunque, efectivamente, algunos Estatutos de Autonomía se ajustan precisamente a este entendimiento, hay otros (País Vasco, Cataluña, Andalucía) que atribuyen a las Comunidades Autónomas competencia para desarrollar la legislación básica del Estado sobre medio ambiente. Esta distribución es, sin duda, legítima pues al precisar que el Estado tiene competencia exclusiva para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, la CE no excluye la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar también, mediante normas legales o reglamentarias, la legislación estatal cuando específicamente sus Estatutos de Autonomía les haya atribuido esta competencia. *La obligada interpretación de los Estatutos de Autonomía, conforme a la CE fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno...*”.

¿Cabe la posibilidad de revisión/control de la legislación básica atribuida al Estado?

La dificultad de lo que tengamos que entender por legislación básica es expresamente reconocido por el TC en Sentencia 32/1981, de 28 de julio:

“Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas...”.

Precisamente por esta dificultad el TC asume el margen de discrecionalidad del legislador. Efectivamente, la Sentencia 154/86, de 21 de julio, diría:

“Este ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.º CE impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición de que en sí mismas hacen las reglas estatales, sí cuanto menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme...”.

La dificultad de la definición “legislación básica”, y la aparente discrecionalidad por parte del Estado no tendría que llevarnos a la conclusión de que el Estado sea plenamente libre en la fijación de las bases. Así, la Sentencia 86/89, 11 de mayo (relativa al recurso de inconstitucionalidad entre el Gobierno y la Generalitat en relación con la ordenación del Seguro Privado), diría que:

“La dilucidación de qué aspectos de una regulación deben considerarse básicos y cuáles propios de una legislación de desarrollo es, sin duda, una operación compleja, en la que resulte necesario ponderar diversos elementos, como la naturaleza de la materia que se regula o la mayor o menor necesidad de la regulación uniforme de sus diver-

sos aspectos en todo el territorio nacional. Es ésta una función que, como repetidamente ha afirmado este Tribunal, corresponde a las Cortes Generales y, en determinados supuestos, a la potestad reglamentaria, si bien puede el TC revisar tal labor de las instancias normadoras. Y, ciertamente, puede y debe emplear en esta tarea, como criterios orientadores, los mínimos objetivos que expresamente se propone el legislador y que justifica el establecimiento de bases normativas, salvo que fundamentalmente parezcan irrazonables o incompatibles con prescripciones constitucionales...”.

No obstante, a lo que nos interesa, el TC presta especial atención al *rango formal* de las bases. Criterio que igualmente es utilizado por el legislador estatal en la LRRU. El TC vincula directamente las bases a la Ley, es decir, que corresponde al legislador estatal definir las bases (así cuanto menos lo realiza en la Sentencia 32/81, de 28 de julio) aunque, posteriormente, se amplía a los reglamentos. La Sentencia 186/88, de 17 de octubre, nos dirá:

“...Es cierto que este TC ha declarado que las normas básicas que se dicten después de la CE deberán tener normalmente forma de Ley, lo que no impide que, de acuerdo con lo que ya se dijo en la STC 32/81, dichas normas básicas puedan inferirse de la legislación preconstitucional, ni excluye, que especialmente cuando se trate de medidas de carácter coyuntural se contengan en disposiciones de rango infralegal...”.

Independientemente de las oscilaciones en la doctrina del TC, análisis que se escapa claramente de este comentario, es cierto que para el TC las bases cumplen una doble función que anteriormente reseñábamos: constituir lo que denominamos como un denominador común normativo (Sentencias 1/82; 44/82; 32/83; 57/83 y 76/83) o bien una ordenación mínima (Sentencias 80/84; 79/89; 149/91), admitiendo que el TC tendría la posibilidad de controlar las bases establecidas (Sentencias 32/81; 49/88; 13/89; 86/89).

De esta forma las bases son utilizadas por el legislador estatal para delimitar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas (Sentencias 24/83; 32/83; 69/88). Ahora bien, si a las bases se les otorga la función de delimitar las competencias e, incluso, de tener un rango de preferencia de Ley (STC 147/91), se les impone la *imposibilidad* de agotar la regulación vaciando de contenido las competencias de las Comunidades Autónomas (Sentencias 1/82; 158/86) aunque la legislación de *desarrollo* (correspondiente a las Comunidades Autónomas) tenga que acomodarse al marco formado por la legislación básica (STC 64/82).

Lo anterior nos coloca en una situación de privilegio para analizar los concretos títulos competenciales utilizados por el legislador estatal.

2. Competencias procedentes del art. 149.1.1.^a de la Constitución

El art. 149.1.1.^a entiende que el Estado tiene competencia exclusiva para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Es *communis opinio* en la doctrina el admitir que el precepto anterior es una regla competencial a favor del Estado. Ahora bien, generalmente no ha sido utilizado como título estatal para intervenir en una materia (como es la urbanística) al margen de otro título más específico. En este sentido es bien clara la Sentencia 37/81, de 13 de febrero (referente a materia de enseñanza), al decir:

“(El art. 149.1.1.^a) no impone un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio español... sería fundamental, incompatible con la autonomía... lo máximo que impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en cuanto a sus derechos y deberes constitucionales”.

Pero la sentencia anterior contiene una importante reflexión en relación a otorgar una *mayor libertad* a las Comunidades Autónomas. Efectivamente:

“Aunque pudiera entenderse que el art. 149.1.1.^a permite al Estado atraer a su ámbito competencial una potestad normativa en relación con la función social de la propiedad sobre cualquier tipo de bienes y en virtud de cualesquiera intereses de carácter público, aun aquellos cuya definición y gestión no le está ya encomendada, *de ello no cabría concluir, sino que el Estado podría regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato –asimismo básica o esencial– de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad. Pero ello sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan dotarse de una legislación propia que respete la regulación básica estatal que pudiera en el futuro formularse o, en su caso, los principios de dicha regulación que puedan inducirse de las Leyes estatales vigentes, de acuerdo con la CE”.*

Y sobre todo, añade:

“Corresponde a quien tiene atribuida la tutela de tales intereses la competencia en relación con cada materia que puede incidir en el contenido de la propiedad, establecer, en el marco de la CE, las limitaciones y deberes inherentes a la función social de cada tipo de propiedad”.

Por otra parte, la pretendida igualdad no siempre puede ser utilizada como restricción a la capacidad legislativa de las Comunidades Autónomas. La ya citada Sentencia 37/81, de 16 de noviembre (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Vasca 3/81 de Centros de contratación de Mercaderías) que en el análisis del art. 139 de la CE diría:

“Como una rigurosa y monolítica uniformidad del Ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de cir-

cunstancias, en cualquier parte del territorio nacional se tienen los mismos derechos y obligaciones. *Esto no ha sido nunca así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado, y con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro Ordenamiento una estructura compuesta. Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas al Estado*”.

Recientemente la STC 56/90, 29 de marzo (recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica del Poder Judicial), dirá:

“La pluralidad propia del Estado autonómico consiste no sólo en que está integrado por varias Comunidades Autónomas, sino que éstas pueden ser y de hecho son diversas...”

Pero la diversidad dentro del principio de igualdad también aparece en el marco del Derecho Comunitario europeo. Así la Sentencia 132/89, de 18 de julio (recurso contra la regulación de las Cámaras Agrarias acumulado con el recurso a la Ley 23/86, 24 de diciembre sobre el régimen jurídico de las Cámaras Agrarias y contra el Decreto 32/87 de la Junta de Galicia) se planteaba la infracción del principio de no discriminación. El TC nos dirá que la desigualdad no supone infracción de la CE. Así:

“Esta argumentación resulta inaceptable. En primer lugar ha de indicarse que el art. 7 del Tratado de Roma no puede ser utilizado como parámetro directo de constitucionalidad. Una cosa es que una Ley española regule una materia de manera

diversa a lo que ocurre en otros ordenamientos comunitarios, y otra cosa muy distinta que en sus disposiciones discrimine a los destinatarios de la norma por razón de no ser de nacionalidad española y en materia de Derecho Comunitario establezca una diferencia arbitraria de trato entre los españoles y los ciudadanos de otros países comunitarios...”.

Con toda claridad se observa la tendencia jurisprudencial del TC en el sentido de interpretar el *principio de igualdad* como igualdad de posiciones jurídicas fundamentales permanentes, es decir, que en el mismo tiempo la posibilidad de *status* jurídicos diferenciados por razón del ejercicio de las Comunidades Autónomas de sus competencias legislativas en materia de derechos fundamentales, con el único límite de la prohibición de la discriminación (art. 139.1 CE). En suma, la desigualdad es asumida por el TC aunque, no obstante, la intervención del legislador estatal por vía de las *bases*, apoyándose en el principio de igualdad (art. 149.1.1.^a CE), siempre y cuando nos encontremos ante la protección de un derecho fundamental.

De esta forma, y retomando el análisis concreto del título aludido por el legislador, ciertamente el contenido esencial de la propiedad privada y, con mayor extensión, el contenido esencial de cualquier derecho de apropiación privada, puede quedar reducido simplemente a la admisión de la apropiación, el disfrute y la transmisión por los particulares, es decir, lo que conocemos como delimitación de un derecho manteniendo su contenido esencial. Más allá de esta delimitación (producto de la función social) el Estado sólo sería competente para determinar los principios vertebrales de su ejercicio como derecho y del cumplimiento de los deberes.

Lo anterior pudiera entenderse en el sentido de que la LRRU, al regular el derecho de propiedad urbana, requiere una legislación básica para evitar cualquier tipo de desigualdad. A mi entender, la conclusión es totalmente contraria: la igualdad en el régimen jurídico de la propiedad no le atribuye al Estado la facultad de dictar una legislación básica vaciando de contenido legislativo a las Comunidades Autónomas. Efectivamente, en primer lugar, por el hecho ya justificado de la admisión de la desi-

gualdad legislativa en las diferentes Comunidades Autónomas. Precisamente esta desigualdad es la que identifica a un Estado autonómico. Pero, en segundo lugar, la experiencia jurisprudencial referente al art. 149.1.1.^a CE nos confirma que siempre ha sido utilizado con referencia a un título concreto de atribución de competencia al Estado. Así ocurrió en las Sentencias:

- a) STC de 13 de febrero de 1981, materia de enseñanza.
- b) STC de 16 de noviembre de 1981, materia de enseñanza.
- c) STC de 28 de abril de 1983, materia de seguridad.
- d) STC de 21 de julio de 1988, régimen electoral.

Y, a mayor abundamiento, las Comunidades Autónomas pueden incidir, con los límites de su competencia, sobre derechos constitucionales. Así lo manifestó la Sentencia de 16 de noviembre de 1981 y, especialmente, la Sentencia de 26 de marzo de 1987 sobre la reforma agraria de Andalucía ya comentada.

En definitiva, no es criterio suficiente para irrogarse la capacidad legislativa a favor del Estado la alusión al art. 149.1.1.^a CE cuando no existe, sobre la materia que se proyecta la legislación, una competencia exclusiva del Estado y sí, en cambio, una competencia atribuida a las Comunidades Autónomas.

3. *La competencia del artículo 149.1.8.^a de la Constitución*

Sin duda este título competencial no ampara suficientemente la reforma pretendida por el legislador. Y no lo es, pues, como ya manteníamos al inicio de este trabajo el régimen del suelo debe entenderse con la amplitud propia de las materias que en su regulación concurren, es decir, no únicamente de Derecho privado (propiedad), sino de Derecho público. Ahora bien, observemos lo que nos dice el art. 149.1.8.^a de la CE.

El citado precepto entiende que corresponde a la competencia exclusiva del Estado (materia civil) sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan.

Ya es conocido, pues, y ya hemos hecho alusión a ello, que el TC reconoce la dificultad de definir la legislación mercantil, penal, penitenciaria o civil. La STC de 16 de noviembre de 1981, ya diría:

“Como es obvio, toda la actividad económica y, dentro de ella, la actividad que en el sentido más amplio podemos designar como actividad mercantil, aparece disciplinada hoy en las sociedades que siguen el modelo de la economía de mercado, por un conjunto de normas en donde se mezclan de manera inextricable el Derecho público y el Derecho privado, dentro del cual hay que situar sin duda el Derecho mercantil...”.

Sin duda hay que admitir que la propiedad es una institución de Derecho privado. No creo, por otra parte, que sea necesario insistir en ello. Ahora bien, que la propiedad del suelo no esencialmente se encuentra en el Código civil es otra evidencia a la que no es necesario dedicarle más tiempo. Lo mismo podríamos decir del Derecho de aguas (como propiedad especial) que ha sido siempre regulado por el Derecho público. Y la propiedad del suelo o, incluso, la regulación del transporte en el Derecho mercantil. Pero seguramente el argumento que con mayor fuerza puede invocarse es la jurisprudencia del TC. La sentencia de 26 de marzo de 1987, diría:

“...la delimitación de los poderes del propietario se opera no sólo *ya en la legislación civil, sino también en aquellas leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad rústica.*

...la legislación agraria cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra destinada a usos agrícolas *se superpone a la legislación civil.*

Argumentación de la que debemos extraer la siguiente consecuencia: *mientras que en la legislación civil se encuentra regulada la propiedad como derecho subjetivo (contenido esencial), en la legislación de derecho público se encuentra regulada la propiedad como derecho delimitado.*

Posiblemente, a la vista de lo anterior, el legislador estatal podría tan sólo ceñirse a regular los modos de adquirir y de extinguir la propiedad y los derechos que puedan imponerse sobre ella, es decir, lo que se corresponde con el Libro segundo y tercero. Puede realizar declaraciones “genéricas” de limitaciones. Ahora bien, la concreción de éstas sólo podrán imponerse mediante la legislación sectorial correspondiente.

La interpretación anterior se deduce de la STC de 29 de noviembre de 1988 (referente a conflicto de la Ley de Aguas de 5 de agosto de 1985):

“(en relación a las servidumbre legales)... recaen no sobre el dominio público hidráulico, sino sobre predios sirvientes, normalmente ribereños o próximos a los lechos de las aguas continentales, respecto de los que se imponen determinadas limitaciones de las facultades del propietario con el fin de garantizar el uso de los recursos hidráulicos por terceras personas o por la colectividad. Esta regulación no puede considerarse propiamente como una disciplina del uso o protección del demanio hídrico, sino que se encuadra en el concepto material de legislación civil, que al Estado corresponde establecer en exclusiva... A cuanto antecede debemos añadir que la propia Ley de Aguas habilita a los organismos de cuenca para imponer las servidumbres legales mencionadas en los arts. 46 y siguientes y que, de acuerdo con la Disposición Adicional cuarta, *esta función corresponde a la Comunidad Autónoma que ejerzan competencias sobre el dominio público hidráulico en virtud de sus Estatutos de Autonomía*. Sentado lo cual, ningún obstáculo existe en la Ley impugnada para que, conforme a lo establecido en el art. 10.7 de su Estatuto de Autonomía, el País Vasco pueda establecer y regular las servidumbres públicas que, en materia de su competencia, sean necesarias en beneficio de los bienes patrimoniales cuya titularidad corresponde a esa Comunidad Autónoma...”.

En suma, cabe decir que el legislador estatal está habilitado por el art. 149.1.8.^a CE para alterar el régimen de la propiedad

en lo que a la institución, como derecho subjetivo se refiere, y en las relaciones que a propósito de la dinámica del derecho se generen entre los particulares, es decir, el régimen civil de la propiedad. Ahora bien, su función social, la definición de su contenido en las diversas propiedades, pueden ser cosa del legislador estatal o autonómico, según la distribución competencial. Precisamente en el ámbito en el que estamos trabajando (urbanismo), la competencia es *exclusiva* del legislador autonómico, con las reservas aludidas en cuanto al contenido esencial del mismo. Por lo tanto, el artículo 149.1.8.^a CE no puede ser, en ningún caso, un título válido para que el legislador estatal pueda modificar la legislación urbanística.

A fortiori, creo que hemos dado respuesta a la cuestión de la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo. Sencillamente éstas tienen competencia exclusiva.

COMENTARIOS Y NOTAS

