



CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 781/2007

Expediente 633/2007

Honorable Señor:

Hble. Sr.
D. Vicente Garrido Mayol
Presidente

Ilmo. Sr.
D. Miguel Mira Ribera
Vicepresidente

Consejeros:
Ilmos. Sres.
D. Vicente Cuñat Edo
D. José Díez Cuquerella
D. Alberto Jarabo Calatayud
D^a Ana Castellano Vilar

Ilmo. Sr.
D. Federico Fernández Roldán
Secretario General

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2007, bajo la Presidencia del Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, y con la asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por mayoría, el siguiente dictamen que lleva adjunto el correspondiente voto

particular:

De conformidad con la comunicación de V. H. de 31 de agosto de 2007 (Registro de entrada nº 1429/2007, de 31 de agosto), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado el expediente remitido por el Vicepresidente Primero del Consell y Conseller de Presidencia, sobre el recurso de inconstitucionalidad contra determinados artículos de la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

I

ANTECEDENTES

Del examen del expediente resulta lo siguiente:

Único.- Por escrito del Vicepresidente Primero del Consell y Conseller de Presidencia de 31 de agosto de 2007 se ha remitido a este Consell Jurídic el expediente referido a la impugnación ante el Tribunal Constitucional -mediante recurso de inconstitucionalidad- de los artículos 2.1 y 2.2, salvo el 2.2.a, 6.a, segundo inciso y 6.b, segundo párrafo, 10.b, último inciso del segundo párrafo, y 11.2 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

El expediente está integrado por la Certificación de 31 de agosto de 2007 del Conseller de Presidencia, Vicepresidente Primero y Secretario de Consell, sobre el acuerdo del Consell de la Generalitat de igual fecha para la interposición del recurso de inconstitucionalidad con la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, así como por el texto del recurso de inconstitucionalidad que se propone presentar ante el Pleno del Tribunal Constitucional.

Y encontrándose el procedimiento en el estado descrito, el Honorable Sr. Vicepresidente Primero del Consell remite el expediente a este Consell Jurídic para su Dictamen, con carácter urgente.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

El artículo 10, apartado 5 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación de este Órgano Consultivo, exige el Dictamen de este Consell Jurídic en relación con los recursos de inconstitucionalidad que el Consell pretenda interponer.

Por su parte, el artículo 83 del Reglamento de este Consell Jurídic, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Consell de la Generalitat, prescribe que la solicitud de Dictamen en estos supuestos habrá de formularse con carácter previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

El ejercicio de las funciones consultivas por este Consell es de legalidad plena, como resulta del artículo 2 de la Ley 10/1994, que dispone que en el ejercicio de la función consultiva este

Órgano velará por la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consell su Dictamen. Excepcionalmente se valorarán aspectos de oportunidad y conveniencia, si así lo solicita expresamente la autoridad consultante.

En el presente supuesto, la función de este Consell se centra en el examen de la viabilidad jurídica del recurso de inconstitucionalidad en los términos planteados por la Administración.

Segunda.- Planteamiento de la cuestión.

En fecha 28 de mayo de 2007 se aprobó por el legislador estatal la Ley 8/2008, de Suelo, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 1128, de 29 de mayo de 2007.

El Consell de la Generalitat ha adoptado, en fecha 31 de agosto de 2007, el acuerdo de interponer recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.1 y 2.2, salvo el 2.2.a, 6.a, segundo inciso y 6.b, segundo párrafo, 10.b, último inciso del segundo párrafo, y 11.2 de la citada Ley 8/2007, de 28 de mayo, por vulneración de la competencia exclusiva de la Comunitat Valenciana en materia urbanística, reconocida en el

artículo 49.1.9^a de su Estatuto de Autonomía, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001).

Tercera.- Legitimación del Consell.

La Constitución Española reconoce en su artículo 162.1.a) legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad, entre otros sujetos, a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas. El artículo 32 de la Ley Orgánica 3/1979, del Tribunal Constitucional, atribuye legitimación en los recursos de inconstitucionalidad a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas, si se trata de leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía.

En un primer momento, el Tribunal Constitucional efectuó, en su Sentencia 25/1981, una interpretación restrictiva de la legitimación de las Comunidades Autónomas, al afirmar que *“aunque no son ni pueden ser consideradas ajenas al interés general del Estado, la defensa específica de éste es atribuida por la Constitución al Gobierno”*. Y señala que es *“coherente que la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes y disposiciones con valor de ley corresponda sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al*

ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, esté reservada a las normas que las afecten (art. 32.2)".

Dicha importante Sentencia contó, no obstante, con un voto particular -suscrito por cuatro magistrados- en el que se recoge lo que constituyó, en un primer momento, el criterio minoritario del Alto Tribunal. En él se mantiene un concepto más amplio de la legitimación de las Comunidades Autónomas al considerar que la expresión *“puedan afectar a su propio ámbito de autonomía”* es *“más amplia que la suma o serie de competencias asignadas en el correspondiente Estatuto y en la Constitución a la Comunidad, pues abarca también la defensa de sus intereses políticos específicos. Con tal que se dé este punto de conexión exigido por el artículo 32.2 LOTC las Comunidades Autónomas podrán impugnar una Ley del Estado y al hacerlo estarán actuando no en defensa de una competencia suya presuntamente vulnerada, lo que constituye la esfera propia del conflicto de competencias (arts. 60 y ss. LOTC), sino en defensa del orden constitucional”*.

La doctrina del Tribunal Constitucional experimentó su primera evolución en la Sentencia 84/1982, en la que, con ocasión de la impugnación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, expresó que *“(...) la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad*

Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito propio de autonomía, es, simplemente el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional”. Se reitera en las Sentencias 26/1987 y 74/1987.

El criterio jurisprudencial se consagra definitivamente en la Sentencia 199/1987 en la que se dice, en síntesis, que *“la Comunidad Autónoma que recurre contra una Ley del Estado, está legitimada para actuar no sólo en defensa de su propia competencia en la materia, sino también para la depuración objetiva del ordenamiento jurídico que regula, en la medida que en el ejercicio o despliegue de las funciones que le correspondan puede verse afectado –como textualmente dispone el art. 32.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal- por la norma recurrida”.*

Con arreglo a dicha doctrina, la regulación prevista en la ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, afecta a los intereses propios de la Comunitat Valenciana, en la interpretación dada por el Tribunal Constitucional a la expresión contenida en el artículo 32.2 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y ello sin perjuicio de que la legitimación de la Comunidad Autónoma puede ir orientada –y se orienta- a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico y a la defensa de los intereses que le son propios.

Dicho esto, nada obsta a la legitimación activa del Consell en aras a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

Cuarta.- Plazo para la interposición del recurso.

Antes de examinar el contenido de los preceptos que el Consell pretende impugnar debemos realizar algunas consideraciones sobre el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 33.1 de la LOTC, los sujetos legitimados para interponer tal suerte de recursos -entre ellos, los Ejecutivos autonómicos- disponen de un plazo de tres meses para ello, a contar desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley. De esta forma, habiéndose publicado la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en el Boletín Oficial del Estado de 29 de mayo, el plazo para impugnarla por inconstitucionalidad expiraba el 29 de agosto.

Ocurre que el gobierno Valenciano hizo uso de la facultad que le reconoce el artículo 33.2 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional, que prevé un plazo de nueve meses a efectos de interponer el recurso de inconstitucionalidad cuando las

discrepancias se hayan tratado de resolver mediante la correspondiente Comisión Bilateral de Cooperación, siempre que en el seno de dicha Comisión se “haya adoptado un acuerdo sobre iniciación de negociaciones” y que tal acuerdo “fuera puesto en conocimiento del Tribunal Constitucional” dentro de los tres meses siguientes a la publicación de la norma objeto de la acción y se hubiera insertado en el BOE y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

El procedimiento conciliatorio previsto en el citado artículo 33.2 de la LOTC fue introducido con la reforma de la LOTC operada por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero, con la finalidad de evitar la interposición del recurso de inconstitucionalidad, aminorando de este modo la cantidad de recursos pendientes ante el Tribunal Constitucional. El efecto inmediato de la vía prevista en el mencionado precepto es –como se ha indicado anteriormente– la ampliación del plazo de tres meses (artículo 33.1) a nueve (artículo 33.2) con el objetivo de permitir que las partes lleguen a un acuerdo sobre la apertura de negociaciones para resolver las discrepancias entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma.

Tal procedimiento conciliatorio ha sido utilizado, en relación con la citada Ley 8/2007, por el Consell de la Generalitat, que instó el 30 de julio de 2007 al Gobierno de la Nación la convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación prevista en

el artículo 33.2, a) de la LOTC. El Estado rechazó, en fecha 24 de agosto de 2007, la utilización del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC, indicando que “... *la Administración General del Estado no considera viable la utilización del procedimiento previsto en el artículo 33.2 de la LOTC*”.

Es de notar que la LOTC no prevé el supuesto de que formulada la solicitud de que se reúna la Comisión Bilateral de Cooperación por una Comunidad Autónoma –en este caso, la Comunitat Valenciana- el Gobierno rechace unilateralmente dicha petición. Existe, por tanto, un importante vacío legal en lo que se refiere a la repercusión que, en relación con el plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, produce la negativa por parte de una Administración a iniciar el procedimiento de negociación del artículo 33.2 LOTC.

Ello nos obliga a una interpretación del precepto que adolece de tal laguna. Y en tal sentido, cabrían dos posibles interpretaciones:

a) Producido el rechazo por el Gobierno de la Nación de la solicitud instada por la Comunitat Valenciana en el marco del artículo 33.2 de la LOTC, la actuación unilateral del Gobierno no debería –a falta de previsión legal- repercutir negativamente en la posición de recurrente de la Generalitat y en el plazo para recurrir, lo que permitiría entender interrumpido el plazo de los

tres meses que fija el artículo 33.1 de la LOTC para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Esta suspensión se fundamentaría en el hecho de que el plazo del tres meses que fija el artículo 33.2, c) de la LOTC para alcanzar el acuerdo de apertura de negociaciones desde la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, es el mismo que establece el artículo 33.1 de la LOTC para ejercer la acción de inconstitucionalidad. Esta identidad de plazos determinaría que la solicitud de convocatoria por parte de una Administración a efectos de que se reúna la respectiva Comisión Bilateral pudiera constituir causa de suspensión implícita del plazo de los tres meses previstos en el artículo 33.1 LOTC, en el supuesto de producirse una actitud negativa por la Administración requerida. Y todo ello con fundamento en el principio “pro actione”, y en los principios de buena fe y lealtad institucional que deben presidir las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas.

Refuerza esta tesis el hecho de que una interpretación contraria nos llevaría a considerar que la decisión del Estado -o de la Comunidad autónoma- rechazando la reunión de la Comisión Bilateral de Cooperación, adoptada -o comunicada- una vez transcurridos los tres meses previstos en el artículo 33.1, impediría la posibilidad de interponer el recurso de inconstitucionalidad, permitiendo una artimaña jurídica que

perjudicaría a quien ha intentado un acuerdo y frustraría el ejercicio de una acción, cual la de impugnación de una ley, por el sujeto legitimado para ello, en este caso, el Consell de la Generalitat.

Instada por tanto la solicitud de negociación en el marco del artículo 33.2 de la LOTC por la Generalitat podría interpretarse que el plazo de los tres meses del artículo 33.1 LOTC quedó suspendido por el tiempo transcurrido entre la notificación de dicha solicitud (30 de julio de 2007) y la comunicación del rechazo a la reunión de la Comisión Bilateral por el Estado (24 de agosto de 2007). De interpretarse el incompleto artículo 32.2 de éste modo, cabía considerar que el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad que se pretende aun no ha transcurrido.

b) Aun en el supuesto de que se considerase que, salvo previsión normativa expresa, el plazo de los tres meses del artículo 33.1 de la LOTC constituye un plazo de caducidad no susceptible de interrupción -al no estar legalmente prevista- la negativa o el rechazo efectuado por el Gobierno de la Nación al procedimiento de conciliación previsto en el artículo 33.2 de la LOTC -una vez formulada la petición por la Comunitat Valenciana- podría equipararse al supuesto de negociaciones frustradas o sin resultado positivo en el marco del procedimiento de negociación, permitiendo de este modo -en virtud del principio

pro actione y a falta de previsión legal- la ampliación del plazo de tres a nueve meses para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Las precedentes consideraciones ponen de manifiesto la laguna normativa antedicha, y la necesidad de operar una interpretación del precepto que estudiamos. Más téngase en cuenta que, hasta la fecha, dicho precepto -artículo 33.2 de la LOTC- no ha sido interpretado, en el sentido apuntado, por el Tribunal Constitucional, debido sin duda a que no se le ha planteado un caso como el que es objeto de nuestra atención.

Por ello, este Alto Cuerpo Consultivo advierte al Consell de la Generalitat del riesgo que comporta la presentación del recurso de inconstitucionalidad que pretende, habida cuenta que podría ser inadmitido por extemporáneo, si el Tribunal Constitucional no acoge alguna de las posibles interpretaciones que han quedado expuestas, razón por la cual se aconseja una reflexión ponderada sobre la conveniencia o no de presentar tal recurso.

Quinta.- Competencias del Estado y de la Comunitat valenciana en la materia objeto del recurso de inconstitucionalidad.

La Constitución Española permite al amparo del artículo 148.1.3 que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Sobre esta base, el artículo 49.1.9ª del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

Sobre el alcance de las competencias en materia urbanística se pronunció el Tribunal Constitucional (TC) en su Sentencia 61/1997, con ocasión de la resolución de los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, y contra el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, así como en la Sentencia 164/2001, de 11 de julio, en relación con el recurso interpuesto contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo Valoraciones.

Desde un punto de vista definitivo, la STC 61/1997, de 20 de marzo, señala que *“el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el*

plano jurídico, se traduce en la "ordenación urbanística", como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1º). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación”.

Por otro lado, en ambas Sentencias 61/1997 y 164/2001 el Tribunal Constitucional reconoce que la competencia exclusiva en materia urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas, sin que ello impida que el Estado pueda incidir en dicha materia atendiendo a los títulos competenciales que le reconoce el artículo 149 CE. Así, en la Sentencia 61/1997 señala que *“el orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con ésa u otra nomenclatura, suele hacer uso... ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero*

régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto”.

Por tanto, y de acuerdo con la doctrina anterior, es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde la competencia plena en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en definitiva, las *“políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deber surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”*, sin que el Estado pueda prácticamente intervenir, salvo las previsiones derivadas de sus competencias sobre las condiciones básicas (artículo 149.1.1^a CE) y sobre aspectos sectoriales con incidencia territorial (por ejemplo, obras públicas, planificación económica, medio ambiente, etc.).

Dicho esto, la Disposición Final 1^a de la Ley de Suelo 8/2007 señala que *“tienen carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las*

Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de la protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución, los artículos 1,2,3,4,5,6,7,8,9,10,11, apartados 1,2,3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta”.

Sexta.- Análisis de los preceptos de la Ley 8/2007, de Suelo, objeto de impugnación.

Es de indicar, con carácter previo, que el presente dictamen se circunscribe a los preceptos de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que el Consell de la Generalitat somete a consulta de este Órgano consultivo, en aras a un eventual recurso de inconstitucionalidad, sin entrar a considerar, con la excepción que se verá, otros preceptos de dicha Ley que pudieran incurrir en vicio impugnabile ante el Tribunal Constitucional. Dichos artículos son los siguientes:

a) Artículo 2.1 y 2.2, b) y c).

Se propone impugnar el artículo 2 porque, a juicio del Consell de la Generalitat, los apartados 1 y 2, salvo el subapartado 2.a), resultan contrarios a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunitat Valenciana, al

corresponder a ésta la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial y urbanística.

Los citados apartados 1 y 2 disponen lo siguiente:

“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) (...)

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística”.

Tras el examen de dicho precepto se observa que tiene por objeto fijar algunas finalidades generales de las políticas públicas en materia de suelo. En dichos apartados no se efectúa una ordenación competencial ni tampoco se establecen prescripciones materiales sobre el modo o la forma en que deben hacerse efectivos dichos principios. No se trata de un precepto que condicione las diversas competencias autonómicas sobre materia territorial o urbanística, ni impone al legislador autonómico un determinado modelo territorial o urbanístico. El designio que preside el artículo 2 de la Ley 8/2007 no es otro que el de fijar unos criterios generales consistentes en sujetar la actividad administrativa a determinados principios constitucionales.

En este sentido, el artículo 2.1 y 2.2, c) y d) son expresión de los principios recogidos en los artículos 33.2, 45, 47, 14, y 128.1 de la CE. El “interés general” es –y debe ser– el fin de toda actuación administrativa y, por tanto, nada impide a que se diga que la utilización del suelo conforme al “interés general” preside las “políticas” relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, lo que no obsta al cumplimiento de otros fines específicos que las leyes les atribuyan.

El artículo 33 de la CE, referido al derecho de propiedad, recoge, como contenido esencial de éste, tanto el derecho o utilidad privada como su función o utilidad social, en relación con el suelo. La legislación urbanística ha de respetar los valores

establecidos en la Constitución, especialmente aquellos de carácter cualitativo, derivados del artículo 47, relativo al derecho a una vivienda digna y adecuada; del artículo 45, sobre el derecho al medio ambiente; y 46, relativo al patrimonio histórico, cultural y artístico.

En todo caso, el artículo 2 se remite, persiguiendo los fines establecidos en él, a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística. Así formulado, el artículo 2 comentado encuentra cobertura en el artículo 149.1.1ª CE, sin que condicione ni cuestione las diversas competencias autonómicas. El precepto no pretende en modo alguno atribuir al Estado competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, por lo que no se estima inconstitucional.

Resulta significativo, por otro lado, resaltar que el artículo 3.1 del TRSV -sobre finalidades de la acción urbanística- fue objeto de impugnación en el recurso de inconstitucional resuelto por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, en el que señaló, en relación con aquél, que *“respecto del art. 3.1 del Texto Refundido, según el cual la acción urbanística sobre el régimen del suelo atenderá, entre otras, a las tres finalidades que reseña, el Abogado del Estado alega que éstas concretan cuanto disponen los arts. 33.2 y 47 CE y se amparan en los arts. 149.1.1º y 18º de la Constitución Española.*

El precepto impugnado, no obstante la literalidad de su título o rúbrica ("finalidades... de la acción urbanística"), no tiene como designio el de señalar

concretos fines a cuya consecución deban enderezarse las políticas urbanísticas. El art. 3.1 TRLS no condiciona ni impone al legislador autonómico un determinado modelo territorial y urbanístico, operación esta que no sería posible en términos competenciales. Su real contenido normativo no es otro que el de establecer los presupuestos o premisas desde los que pretende abordarse el primero de los objetos de la regulación legal -el régimen urbanístico de la propiedad del suelo- (el segundo es la actividad administrativa en materia de urbanismo o "acción urbanística"). Ha de añadirse que al plasmar tales presupuestos el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana tiene en cuenta los mandatos constitucionales que para el derecho de propiedad del suelo resultan de los arts. 33.2, 47, 128.1 de la CE, mandatos sustantivos que obligan a todos los poderes públicos (...) Por su parte, el apartado a) del art. 3.1 TRLS ("procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas de la misma") expresa la idea que subyace al art. 33.2 CE y al art. 128.1 CE. El art. 149.1.1º CE, único título competencial que aquí puede invocar válidamente el Estado, autoriza, a efectuar una regulación como la que se contiene en el art. 3.1 TRLS. No puede, pues, en cuanto a este precepto, acogerse la impugnación formulada por la Generalidad de Cataluña”.

Téngase en cuenta, además, que los apartados del precepto que se pretende impugnar carecen de un marcado carácter prescriptivo, conteniendo una serie de principios programáticos (“las políticas públicas... tiene como fin común... conforme al interés general...”; “...las políticas deben propiciar el uso racional... procurando...”) que difícilmente puede considerarse que menoscaban el ejercicio de las competencias en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda por la Generalitat.

Se estima que no existe, por tanto, respecto a los incisos 2.1 y 2.2, b) y c) examinados, lesión del orden de competencias establecido por el Texto Constitucional y los Estatutos de Autonomía.

b) Artículo 6.a, segundo inciso.

I. El inciso objeto de impugnación establece lo siguiente: *“La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”.*

El Consell de la Generalitat funda la inconstitucionalidad del precitado precepto en el hecho de que *“el artículo 6 de la LS está invadiendo, por la vía indirecta de la regulación de determinados aspectos del procedimiento de “habilitación a particulares” para el desarrollo de la actividad de ejecución de la urbanización, esa misma competencia”.* Se estima que corresponde a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma precisar el régimen de los posibles sistemas de actuación de los particulares.

Aunque el precepto no lo menciona expresamente, se está refiriendo en él a la figura del agente urbanizador, prevista en la legislación de varias Comunidades Autónomas. Este agente urbanizador, con arreglo a dicho artículo 6.a) de la Ley 8/2007, se selecciona por la Administración con sujeción a los principios de libre concurrencia y pública competencia y teniendo en cuenta determinados criterios.

Lo que el precepto persigue es someter, en definitiva, la gestión indirecta en la proposición y ejecución del planeamiento a los principios básicos de la contratación administrativa; es decir, a los principios de publicidad y concurrencia competitiva, con sujeción a criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas.

Al respecto, es de significar que aun partiendo de la naturaleza atípica del contrato que vincule al particular con la Administración urbanística, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sujeta tales contratos a los principios básicos de la contratación administrativa. En este punto, es significativa la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2006, en la que se señala lo siguiente: “... *las sentencias del Tribunal Constitucional, números 61/1997 y 164/2001, han dejado claro que la competencia para la regulación de los sistemas y técnicas de ejecución del planeamiento corresponde a las Comunidades Autónomas (...)*”

... Pero añadimos, pues no es ocioso: la doctrina constitucional trascrita en el motivo no excluye, en modo alguno, que en la selección del Urbanizador, y en las normas que la regulen, hayan de ser respetados los principios que inspiran las normas básicas estatales sobre selección del contratista; ni excluye tampoco, desde luego, que haya de ser respetado el Derecho Comunitario Europeo, del que la Sala de instancia hace una referencia al citar - y al citar oportunamente- una conocida sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: la de 12 de julio de 2001, recaída en el asunto C-399/98 y que tuvo por objeto una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993...

El sometimiento de la adjudicación de los programas de Actuación Integrada a los criterios y principios básicos de la contratación administrativa se recoge igualmente en las Sentencias de 28 de diciembre de 2006 y 27 de marzo de 2007, entre otras.

No es posible, por consiguiente, afirmar que el artículo 6.a, segundo inciso, resulte contrario al orden de distribución de competencias, al quedar amparado en la competencia que al Estado le atribuye el artículo 149.1.18^a CE.

II. A pesar de que este Órgano consultivo ha indicado, con carácter previo, que el presente dictamen iba a circunscribirse a los concretos preceptos sometidos a consulta, advierte, por su estrecha conexión con el segundo inciso del artículo 6. a), que, si bien éste no se reputa inconstitucional por las razones

expresadas anteriormente, sí estima que podría incurrir en tal vicio el inciso primero del citado artículo 6,a) (*la legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios...*), por imponer obligatoriamente a la legislación autonómica la regulación del derecho de iniciativa de los particulares “no propietarios”, y ello con independencia que la legislación urbanística valenciana (artículo 118 de la 16/2005, LUV) regule actualmente dicha iniciativa, pues vincula “pro futuro” al legislador autonómico en dicho extremo.

Téngase en cuenta que conforme ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 61/1997), “*a través de las condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo de la Comunidad autónoma y la Administración Local ... ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de las estrategias territoriales...*”

c) Artículo 6. b, segundo párrafo .

El primer inciso del artículo 6, b), segundo párrafo, dispone que “*la legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella...*”.

Respecto a este primer inciso, el motivo de inconstitucionalidad aducido por el Consell de la Generalitat se fundamenta en el hecho de que “*la nueva LS sí alcanza un grado de*

concreción mayor que la anterior –artículo 16.2 LRSV-, al fijar un plazo máximo de contestación a la consulta, fijándolo en tres meses...”.

El apartado del artículo que se comenta no fija, a priori, un plazo de duración del procedimiento de tres meses para la contestación de la consulta que en materia urbanística se formule a la Administración, sino que se remite al plazo que, en su caso, disponga la “legislación urbanística” (que perfectamente puede estar constituida por el reglamento de gestión y ordenación urbanística) sin que, en ningún caso, pueda tal plazo exceder de los expresados tres meses, salvo que una norma urbanística de rango legal disponga un plazo mayor. Se trata, en definitiva, de una cuestión de procedimiento administrativo común con cobertura en el artículo 149.1.18^a de la CE.

Lo que se pretende con la atribución al Estado de las bases del régimen del procedimiento administrativo, ex artículo 149.1.18^a de la CE, es el establecimiento de unas garantías mínimas de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. Esta regulación no agota las competencias autonómicas de establecer procedimientos específicos *ratione materiae* que deberán respetar, en todo caso, estas garantías. A esta finalidad responde por tanto el primer inciso del artículo 6, b), segundo párrafo, que se comenta, sin que se aprecie motivo alguno de inconstitucionalidad.

El segundo inciso del precitado artículo 6. b) segundo párrafo establece que *“en todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”*. El Consell de la Generalitat arguye que la fijación de los efectos derivados de la “alteración de los criterios y las previsiones facilitadas en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos” a los que se anuda el nacimiento de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración Pública competente, excede del ámbito competencial del legislador estatal para delimitar “los contenidos informativos mínimos de la consulta urbanística”.

El contenido del segundo inciso en el que se establece la posibilidad de que la Administración urbanística venga obligada a indemnizar a los particulares se inserta en la competencia del Estado en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, artículo 149.1.18ª CE. En esta línea, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997 expresó, en relación con la impugnación de los preceptos de la LRSV 1/1992, que establecían supuestos indemnizatorios, que *“la regulación contenida en los preceptos enjuiciados establece los casos en que la Administración urbanística viene obligada a indemnizar a los propietarios afectados en virtud de la alteración (modificación o revisión) del planeamiento,*

materia esta que encaja plenamente en el régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, atribuida al Estado por el art. 149.1.18º de la Constitución Española.

El art. 149.1.18º CE no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohonestarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía - indemnizatoria- que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer”.

En conclusión, el inciso que se analiza se estima conforme al orden constitucional de distribución de competencias, al tratarse de la previsión de un supuesto indemnizatorio que encuentra su respaldo en el citado artículo 149.1.18ª CE.

d) Artículo 10.b), último inciso del segundo párrafo.

El inciso señala lo siguiente: “... como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por 100 de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización”.

En este precepto conviene resaltar el mandato de reserva de suelo residencial para viviendas sujetas a un régimen de

protección pública, que en el Preámbulo de la Ley 8/2007 resalta del modo siguiente: *“mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dicho mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”*.

Para la determinación de la reserva de suelo residencial para vivienda protegida se ampara el Estado en el título competencial previsto en el artículo 149.1.13^a CE sobre bases de la ordenación de la economía.

Argumenta el Consell de la Generalitat que el inciso del artículo 10 *“se extralimita completamente en las competencias invocadas e invade las autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”*.

En el análisis de dicho precepto, el debate no radica en la oportunidad, ni en la conveniencia o interés público de fijar un porcentaje de reserva mínima de vivienda protegida, sino en la competencia del Estado para fijar dicho porcentaje.

Para dilucidar dicha cuestión hemos de partir del hecho de que el artículo 148.1. de la CE reconoce a las Comunidades Autónomas, con cobertura en el inciso 1.3^a, la posibilidad de asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Al amparo de dicho precepto, el artículo 49.1.9^a del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de vivienda. Por su parte, el Estado ostenta competencias que puedan incidir en la materia en virtud de las recogidas en el artículo 149.1.13^a CE, en materia de bases de la planificación general de la actividad económica.

El deslinde entre las competencias estatales y autonómicas ha sido fijado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 152/1988, de 20 de julio, en la que señaló que la competencia en materia de vivienda *“faculta a las instituciones de la Comunidad Autónoma para desarrollar una política propia en dicha materia, incluyendo el fomento y la promoción de la construcción de viviendas, que es en buena medida, el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de aquella política”*. Ello no obstante, no significa que dicha competencia no pueda quedar afectada por las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

En la citada Sentencia 152/1988 refiere que *“la política de vivienda, junto a su dimensión estrictamente económica, debe tener un*

señalado acento social, en atención al principio rector que establece el art. 47 de la Norma fundamental, siendo así que uno y otro aspecto -el económico y el social- se revelan difícilmente separables. Sin embargo, el art. 47 no constituye por sí mismo un título competencial autónomo en favor del Estado, sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53 de la Constitución), en el ejercicio de sus respectivas competencias. Por lo que se refiere al art. 149.1.1, éste faculta al Estado para regular las condiciones no ya que establezcan, sino que garanticen la igualdad sustancial de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Pero esta función de garantía básica en lo que atañe al derecho a disfrutar de una vivienda digna, es la que puede y debe desempeñar el Estado al instrumentar sus competencias sobre las bases y coordinación de la planificación económica del subsector vivienda y sobre las bases de ordenación del crédito...”.

Además, señala el citado Tribunal que “tanto el art. 149 de la Constitución como los Estatutos de Autonomía dejan a salvo las facultades de dirección general de la economía y, por tanto, de cada uno de los sectores productivos, que han de quedar en poder de los órganos centrales del Estado. En consecuencia, dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector”.

En el supuesto que se analiza, a juicio de este Consell el título competencial establecido en el artículo 149.1.13^a CE no ampara al Estado en la determinación del porcentaje del 30% de

la edificabilidad residencial, como mínimo, para viviendas de protección pública, pues no constituye una medida que responda a la necesidad de garantizar la igualdad de condiciones básicas de los ciudadanos en el ámbito territorial, ni resulta necesaria para alcanzar los fines propuestos en materia de vivienda. Téngase en cuenta que las necesidades de vivienda protegida son muy diferentes en las distintas Comunidades Autónomas, lo que justifica los distintos porcentajes que se recogen en las legislaciones de las Comunidades Autónomas en esta materia. Además, la interpretación del título competencial del artículo 149.1.13^a de la CE debe efectuarse –en línea con las SSTC 178/04, 173/98 y 61/97- de forma restrictiva cuando entra en juego una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, como es, en este caso, la materia de vivienda y urbanismo.

La Generalitat, en la medida en que ostenta competencias exclusivas en materia de vivienda puede, y debe, establecer su propia política de vivienda.

Se estima inconstitucional, en consecuencia, la fijación por el legislador estatal del porcentaje del 30% aun cuando la normativa autonómica valenciana (Disposición Transitoria 8^a del Decreto 67/2006, de 12 de mayo) se ajuste y coincida actualmente con dicho porcentaje pues, en todo caso, el precepto estatal vincula y condiciona en el futuro al legislador autonómico, al impedir que, ante necesidades menores de vivienda protegida,

pueda rebajar los porcentajes de la legislación autonómica valenciana.

De esta forma, la fijación por parte del legislador estatal del porcentaje mínimo de reserva para vivienda protegida se estima que vulnera la competencia exclusiva de la Comunitat Valenciana, en la medida que es a ésta a la que le corresponde fijar dicho porcentaje en el desarrollo de sus competencias de fomento y promoción de viviendas, de conformidad con los artículo 148.1.3 CE y 49.1.9^a del Estatuto de Autonomía.

Téngase en cuenta que el concepto de “*condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos*” no cabe equipararlo a identidad absoluta de derechos, pues algunos de ellos dependerán de la política desarrollada por cada Comunidad autónoma. Como ha señalado el Tribunal Constitucional:

“Si del ejercicio de las competencias propias de la Comunidad autónoma derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de ellas, no por ello necesariamente resulta infringido el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución, en relación con los artículos 1, 9.2, 139.1 y 149.1.1^a, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con el concepto de la autonomía” (SSTC 37/87, 186/93, 284/93, 337/94).

Por ello entendemos que si bien es posible fijar un criterio mínimo de atención a la vivienda protegida éste no debe fijarse con carácter general e inmutable en un porcentaje mínimo sobre la “*edificabilidad residencial*”, pues con ello pueden estar cercenándose el ejercicio de las competencias autonómicas.

En tal sentido el precepto sustantivo de la ley podría haber fijado unos objetivos estructurales mínimos para el mercado, pero adoptando además, la técnica que se usa en la Disposición Transitoria, que modula la aplicación del criterio mínimo según las circunstancias en las que haya de surtir efecto. Esta norma podría haberse estructurado de diversos modos, pero entendemos que primando siempre la fijación de un modelo estructural mínimo, del parque de viviendas a obtener.

Estimamos que podría resultar constitucional el propósito legal de obtener un resultado compensador de las insuficiencias en materia de protección de la vivienda, pero dicho propósito debería revestir formulación de objeto o resultado a conseguir, y no de porcentaje de instrumentos, como es la simple reserva de edificabilidad.

Seguir la fórmula propuesta en este razonamiento puede entrañar considerable dificultad técnica, pero simplificarla al modo que lo hace la ley no resulta posible, en nuestra opinión, en el marco constitucional y estatutario.

Por último, hay que indicar que por conexión con este precepto se estima inconstitucional la Disposición Transitoria Primera de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, referida a la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida.

e) Artículo 11.2.

Este precepto dispone que *“en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:*

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión”.

De la lectura de este precepto no se desprende que el legislador estatal haya regulado de forma minuciosa, sin dejar margen alguno al desarrollo legislativo autonómico, la documentación que debe ser expuesta al público en los procedimientos de aprobación o alteración de los instrumentos de ordenación urbanística. Lo que persigue el artículo examinado es el establecimiento de una garantía mínima de procedimiento “común” en favor de los ciudadanos y en atención a la

singularidad de los procedimientos urbanísticos que afectan a una pluralidad de intereses colectivos e incluso intereses difusos.

En el supuesto del artículo 11.2 de la Ley 8/2007 nos encontramos, por consiguiente, ante materia que se inserta en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18^a). El Estado se halla legitimado, ex artículo 149.1.18^a, para establecer ciertas garantías de procedimiento, con carácter de mínimo, en beneficio de los ciudadanos, sin perjuicio de que la Comunidad Autónoma pueda instrumentar las normas específicas del procedimiento que sean adecuadas a la singularidad del instrumento urbanístico.

En esta línea argumental, el Tribunal constitucional señaló, en su Sentencia de 248/1988, en relación con el título competencia del artículo 149.1.18^a CE, que *“en primer lugar, el Estado debe garantizar, a través de las normas básicas, un común denominador normativo –dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales- a partir de cual pueda cada Comunidad Autónoma, en atención a sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estimen convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto”*.

En consecuencia no existe, respecto al apartado examinado, vulneración del orden de competencias establecido por la Constitución y en el Estatuto de la Comunitat Valenciana, pues

el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, del artículo 148.1.18^a, atribuye al Estado el respaldo necesario para la determinación, con carácter materialmente básico, de la documentación que, en consideración de mínimo, debe exponerse al público durante el trámite de información pública. No se trata de una cuestión que deba enmarcarse en el marco de la normativa urbanística, sino en el campo de las garantías del procedimiento administrativo “común” competencia del legislador estatal.

III CONCLUSIÓN

Con la previa advertencia que ha quedado expuesta en relación al plazo para interposición del recurso de inconstitucionalidad, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, es del parecer:

1. El Consell ostenta legitimación activa en el presente supuesto -artículos 161.1 a) CE y 32 LOTC- para impugnar, en recurso de inconstitucionalidad, la Ley 8/2007, de Suelo.

2. Se estima, asimismo, que el contenido del artículo 6,a), primer inciso, del artículo 10.b, último inciso del segundo párrafo, en relación con la Disposición Transitoria Primera, de la

expresada Ley estatal, examinados en el cuerpo del dictamen, no se ajustan a la Constitución, al infringir los preceptos y principios constitucionales señalados.

3. Respecto de los restantes preceptos (artículos 2.1 y 2.2, salvo el 2.2.a; 6.a, segundo inciso y 6.b, segundo párrafo; y 11.2) que se pretenden impugnar por el Consell de la Generalitat, se entiende que no afectan a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunitat Valenciana, resultando dudosa la viabilidad del recurso de inconstitucionalidad que se formule contra ellos.

Todo cuanto queda dicho lleva a estimar viable jurídicamente, en los términos expuestos en el presente dictamen, y con la advertencia indicada sobre el plazo la interposición del recurso de inconstitucionalidad, por parte del Consell, contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, con arreglo a lo regulado en los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica 3/1979, del Tribunal Constitucional.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

Valencia, 13 de septiembre de 2007

EL SECRETARIO GENERAL

Federico Fernández Roldán

EL PRESIDENTE

Vicente Garrido Mayol

HONORABLE SR. CONSELLER DE PRESIDENCIA.

VOTO PARTICULAR

Voto particular que formula la Consejera D.^a Ana M.^a Castellano Vilar al acuerdo del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en relación con el Dictamen relativo al Expediente 633/2007.

Esta Consejera quiere manifestar el absoluto reconocimiento de la calidad jurídica del trabajo contenido en el Dictamen emitido por el Consell Jurídic Consultiu en relación con el expediente remitido por el Vicepresidente Primero del Consell y Conseller de Presidencia sobre el Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, del cual apoyo sus consideraciones en cuanto a la legitimación activa del Consell en aras a la interposición de este recurso, y las consideraciones “in abstracto” referidas al plazo de interposición derivadas del mandato ex lege del artículo 33.2 de la L.O.T.C., y la desestimación de determinados preceptos como no inconstitucionales, referidos como tales en el texto remitido (artículo 2.1, 2.2, salvo el 2.2.a; 6.a, segundo inciso y 6.b. segundo párrafo; y 11.2).

No obstante lo anterior, disiento respetuosamente del sentido del Dictamen al no compartir las conclusiones del mismo en cuanto afirma la viabilidad jurídica, en los términos expuestos en dicho Dictamen, de la no constitucionalidad del contenido del artículo 6.a. primer inciso, del artículo 10.b, último inciso del segundo párrafo, en relación con la Disposición Transitoria Primera de la Ley 8/2007, de Suelo, por infracción de los artículos constitucionales ya referidos en el Dictamen.

Así, frente a la consideración de la posible inconstitucionalidad del artículo 6.a, primer inciso, manifestamos nuestro desacuerdo en relación con los siguientes razonamientos:

a) Ni siquiera en el texto sometido a Dictamen figura la consideración de la posible inconstitucionalidad de dicho artículo, ya que la pretendida inconstitucionalidad va dirigida al inciso que se inicia justo en la segunda frase del primer párrafo del apartado a) con la expresión “...la habilitación a particulares...” hasta el final del apartado, siendo a su vez rechazada la posible inconstitucionalidad del mismo en el texto del Dictamen de este Consell (vide página 23 y ss. del Dictamen).

b) Por otra parte, del estudio de la Doctrina y la Jurisprudencia se deduce, a juicio de esta Consejera, respecto del referido artículo e inciso la constitucionalidad del precepto, toda vez que, sin obviar la complejidad del mismo, parece destacarse de la nueva Ley estatal de Suelo una nueva concepción de la forma de transformación de rústico a urbanizado, tal como asimismo puede deducirse de la Exposición de Motivos de la Ley y de su apartado III.

Podemos además, junto a las opiniones doctrinales, reflexionar en cuanto a la sintonía y adecuación de la ley estatal y la derogada Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la

Actividad Urbanística de nuestra Comunidad, con las consecuencias prácticas que de ello se deriva.

c) Respecto de la inconstitucionalidad del artículo 10.b, último inciso del segundo párrafo, si bien la línea divisoria entre competencia autonómica y competencia estatal parece débil, quizá la misma pueda alcanzar mayor definición **si repensamos los términos**: en efecto, la Doctrina autorizada fortalece la opinión de esta Consejera cuando reflexiona sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1998, de 2 de julio, al hacer referencia a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en el contexto de la ordenación del territorio señala que la exclusividad competencial en cuanto a la ordenación del territorio *“no significa, sin embargo, que se trate de una competencia ilimitada, dado que la complejidad de las funciones públicas modernas conlleva irremediablemente el entrecruzamiento interadministrativo...”*

Cierto es que la Generalitat ostenta competencias exclusivas en materia de vivienda, pero también es cierto que la actuación del legislador estatal antepone en la redacción de dicho artículo, un criterio que podríamos denominar programático: *“...para hacer efectivo los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística deberán...”*

El Título I contiene los artículos 4, 5, 6, 7, 8, y 9, todos ellos dentro del más estricto ámbito constitucional. El enunciado del artículo 10 está a juicio de esta Consejera haciendo referencia a valores superiores y como se dice en el Preámbulo de la propia ley *“en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegura su disfrute en libertad del medio en que vive, su participación en la organización de dicho medio, y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demanda la calidad y cohesión del mismo; el régimen de la iniciativa privada y el estatuto del suelo...”*

El artículo 10. b, se podría pues considerar no tanto como una invasión competencial strictu sensu, sino como una forma, para todas las Comunidades Autónomas de colaboración y realización de los valores superiores –recogidos en la Carta Magna- en el ámbito de las Autonomías, que afectan a todos los ciudadanos como demuestra su engarce con el artículo 47 de la Constitución. Y, si nos referimos a la reserva legal de edificabilidad residencial que, por otra parte recoge la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas modestamente estimamos que no estaríamos tanto sobre una legislación estatal que regulase temas de la vivienda –atribución que no le compete al Estado- sino en función de garantía de los Derechos Fundamentales, que evidentemente es competencia de cualquier

administración, estatal, autonómica o local, ex mandato constitucional.

Tal como se señala en la STC 61/1997, de 20 de marzo, *“Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el artículo 149.1.1º CE) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad.”*

Por todo ello, el Voto Particular de esta Consejera viene constreñido a lo aquí explicitado sin perjuicio de su sometimiento a opiniones más autorizadas.

Valencia, 13 de septiembre de 2007.

LA CONSEJERA

Ana M.^a Castellano Vilar