

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**5437** *Pleno. Sentencia 94/2013, de 23 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 596-2004. Interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con diversos preceptos de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. Competencias sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda; autonomía local: constitucionalidad de los preceptos legales estatales relativos a la creación y aportaciones públicas a las juntas de compensación, comunicación de actuaciones urbanísticas a la Administración titular de bienes inmuebles, régimen urbanístico de inmuebles desafectados y destino del patrimonio estatal de vivienda. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 596-2004 interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con los arts. 139, 189, 190 y 191 y la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El día 4 de febrero de 2004 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón por el que, en nombre y representación de la misma, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 139, 189, 190 y 191 y la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas. Comienza su argumentación el Letrado señalando que la legitimación procesal del Gobierno de Aragón para la interposición del presente recurso deriva del hecho de que los preceptos impugnados afectan a su propio ámbito de autonomía, en concreto, a las competencias exclusivas que ostenta la Comunidad Autónoma, conforme al art. 35.1.7 de su Estatuto de Autonomía (EAAr), en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda», y en consecuencia, existe una conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, en los términos exigidos por la jurisprudencia constitucional.

El representante autonómico considera que, conforme a una temprana doctrina del Tribunal Constitucional, el Estado no goza de un título competencial específico que le permita regular el patrimonio del Estado, pues el art. 132.3 CE no es una norma atributiva de competencias, sino una reserva de ley (STC 58/1982, FJ 1) y tampoco el «dominio

público» es, en sí mismo, un criterio de delimitación competencial, sin perjuicio de que corresponda al Estado la determinación de aquellas categorías de bienes que integran el dominio público natural, así como el establecimiento del régimen jurídico de los bienes que lo integran. Pero una regulación unitaria del patrimonio del Estado (comprendiendo tanto los bienes patrimoniales como los demaniales, tal y como hace la Ley 33/2003) ha de acometerse por el Estado desde la perspectiva de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y así lo había señalado ya el Tribunal en la citada STC 58/1982.

En virtud de esa competencia básica, el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas, si bien la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico, siendo el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia el de garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas».

A juicio del representante autonómico, los arts. 189, 190 y 191 de la Ley 33/2003 no quedan amparados por el citado título competencial, no sólo porque no establecen normas dirigidas a asegurar a los ciudadanos ese tratamiento común, sino porque ni siquiera pueden calificarse como normas reguladoras del «régimen jurídico de las Administraciones públicas».

Los precitados artículos conforman el capítulo III del título VII, que ostenta la rúbrica de «régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos», rúbrica que resulta significativa de la extralimitación en que incurre la regulación, pues la Comunidad Autónoma de Aragón ostenta competencia exclusiva en materia de urbanismo (art. 35.1.7 EAAR), por lo que es a ella a quien corresponde establecer el régimen urbanístico de los predios. Aunque el Tribunal Constitucional ha resuelto que es legítimo que el Estado pueda establecer condicionamientos o límites al ejercicio de esa competencia urbanística, amparado por títulos competenciales que específicamente le corresponden, en el presente caso no existe un título específico para establecer normas o imponer limitaciones que afecten al régimen urbanístico de los bienes, por el mero dato formal de que su titularidad corresponda a una Administración pública. La genérica competencia sobre las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», permitiría la regulación con carácter básico de las facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas como titulares de esos bienes (investigación, deslinde, recuperación de oficio, etc.), pero difícilmente puede mantenerse que formen parte de la estructura de las titularidades públicas, normas sobre la constitución de las juntas de compensación o sobre la calificación urbanística de los inmuebles desafectados, pues se trata de normas que se encuadran naturalmente en la legislación urbanística que es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, y en absoluto recaen sobre la estructura o configuración de las titularidades públicas. Sobre estos argumentos generales se asienta la concreta impugnación de los preceptos que a continuación se examinan.

a) El art. 189 regula la «comunicación de actuaciones urbanísticas». A juicio de la representación autonómica el precepto implica una desmedida injerencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos, que no tiene amparo en los títulos competenciales que corresponden al Estado. Si bien la STC 61/1997, FJ 26 a), declaró que el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE proporciona respaldo suficiente al legislador estatal para la imposición con carácter materialmente básico de un deber de información, que hallaría su amparo en el principio de coordinación inherente a la estructura del Estado autonómico y, por tanto, que la obligación de notificar es en sí misma plenamente respetuosa con el orden constitucional de competencias, también se afirmó que dicha competencia no incluye la fijación de reglas de procedimiento cuando el Estado carece de título competencial específico. Aplicando los anteriores postulados, se considera que excede de la competencia estatal exigir que se notifique la «aprobación inicial, la provisional y la definitiva» y dejar indefinidamente abiertos los plazos para que se puedan presentar alegaciones o interponer recursos, pues ello afecta de manera

directa e inmediata a las competencias de la Comunidad Autónoma para regular el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, sin que tal afectación pueda ampararse en un genérico deber de colaboración o cooperación. En la misma línea, y en relación al apartado 3 del precepto, se afirma que tampoco puede el Estado ampararse en ningún título competencial para establecer quién es el responsable municipal que ha de efectuar la notificación, dado, además, que existen instrumentos de planeamiento en la legislación urbanística aragonesa cuya tramitación y aprobación se atribuye a la Administración autonómica y no a la municipal, por lo que el precepto vulnera además la competencia autonómica en materia de régimen local (art. 35.1.2 EAAr).

b) El art. 190 lleva por rúbrica «ejecución del planeamiento», lo que de nuevo revela el evidente propósito de regular una materia inequívocamente urbanística. A juicio de la representación autonómica, el apartado 1 del precepto viene a establecer determinados requisitos y condiciones para proceder a la ejecución del planeamiento, sin disponer el Estado de título competencial que le habilite para ello, predeterminando incluso la utilización de técnicas urbanísticas concretas, siendo así que sólo a la Comunidad Autónoma le corresponde determinar cuáles son las condiciones para que se pueda constituir una entidad urbanística colaboradora, a través de la cual se vaya a ejecutar el planeamiento, y, como ya señaló la STC 61/1997, al Estado no le incumbe determinar el instrumento, el procedimiento o la forma en que ha de llevarse a cabo la ejecución del planeamiento, cuestiones éstas que corresponden a la competencia urbanística autonómica.

El apartado 2 se refiere en exclusiva a cesiones y demás operaciones patrimoniales «sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado», por lo que no puede ampararse esta regulación en el título competencial relativo al régimen jurídico de las Administraciones públicas. A juicio de la representación autonómica, la referencia que se efectúa a la aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas, y a los órganos competentes para acordarlas, que serán «los previstos en esta Ley para la operación patrimonial de que se trate», implica que las cesiones derivadas de la ejecución del planeamiento que afecten a bienes del patrimonio del Estado han de ser acordadas por los órganos de la Administración del Estado. A juicio de la Comunidad Autónoma, a los órganos competentes de la Administración del Estado corresponderá decidir la incorporación o no a la junta de compensación pero nada tienen que acordar sobre la cesión de los terrenos derivada de la ejecución del planeamiento, pues los terrenos de cesión obligatoria quedarán transmitidos a la Administración actuante en virtud de la aprobación del proyecto de reparcelación, sin que quepa «acordarla» a la Administración del Estado.

c) El art. 191 ostenta la rúbrica «régimen urbanístico de los inmuebles desafectados» y se refiere únicamente a los bienes que forman parte del patrimonio del Estado, por lo que puede reproducirse lo señalado con anterioridad, en concreto, su difícil engarce en el «régimen jurídico de las Administraciones públicas». Afirma el Letrado autonómico que los apartados 1, 2 y 4 del precepto son normas aplicables a los bienes desafectados del patrimonio del Estado, por lo que ninguna objeción cabe realizar a que el Estado regule su propio patrimonio de la forma que considere más adecuada para servir a los intereses públicos, pero no cabe configurar tales normas como «básicas» al amparo del art. 149.1.18 CE.

En relación con el apartado 3, considera la representación autonómica que la previsión de comunicación a las autoridades urbanísticas a fin de que procedan a otorgar a los terrenos desafectados la nueva calificación urbanística que corresponda, unido a lo dispuesto en el apartado 5, parece dar a entender que la calificación urbanística de un inmueble del patrimonio del Estado solo es la que «corresponde» mientras la Administración del Estado lo decida así; si la Administración estatal decide alterar el uso del inmueble, el Ayuntamiento tendrá que cambiar la calificación urbanística, so pena de que tenga que cargar con su mantenimiento. Tal regulación se reputa inconstitucional, en cuanto altera todo el sistema de la legislación urbanística, invirtiendo sus términos, desconociendo la competencia autonómica y afectando a la autonomía local, al pretender imponer al Ayuntamiento un cambio de calificación, o a asumir, de lo contrario, el mantenimiento del

inmueble. La inconstitucionalidad afecta también, según la representación autonómica, al apartado 6, que vuelve a insistir en la idea de la «nueva calificación», invirtiendo la regla de la legislación urbanística, al hacer depender la calificación del uso y no a la inversa.

d) En relación con el art. 139 afirma el Letrado de la Comunidad Autónoma que no se encuentra entre los de «aplicación general» ni entre los que constituyen «legislación básica» conforme a la disposición final segunda de la Ley, por lo que es un artículo de aplicación al patrimonio del Estado, no amparado en ningún título competencial específico, sino en la mera potestad de organización de los propios medios, por lo que bastará pues comprobar que se afecta al ámbito urbanístico para determinar la inconstitucionalidad del precepto.

El apartado 1 dispone que la incorporación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos a las juntas de compensación, «se regirá por la legislación urbanística vigente, previa adhesión expresa», correspondiendo al órgano competente para la administración y gestión de los bienes la realización de los actos que requiera dicha participación. El precepto viene a incidir en las concretas técnicas urbanísticas, cuya regulación es competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. Es técnica urbanística normal la de constitución de entidades, tradicionalmente denominadas «juntas de compensación», a las cuales los propietarios se adhieren de forma voluntaria y expresa (quedando sujetos, en otro caso, a la expropiación de sus terrenos). Pero con independencia de que puedan existir otras técnicas, el precepto está limitando la posibilidad de que la legislación urbanística imponga técnicas de agrupación forzosa de propietarios a los efectos de la ejecución del planeamiento, esto es, está predeterminando la forma en la que deben constituirse dichas juntas. Ello supone desconocer que es a la Comunidad Autónoma de Aragón a la que corresponde la regulación de la materia, sin que el Estado pueda invocar título competencial alguno para incidir sobre esta cuestión. El apartado 2 deja en manos de la Administración del Estado la posibilidad de paralizar la ejecución del planeamiento, al impedir el funcionamiento normal de la junta de compensación y la elaboración del correspondiente proyecto de reparcelación (que debe contemplar toda la superficie de la unidad de ejecución).

e) En cuanto a la disposición adicional decimonovena, se afirma que desconoce la competencia autonómica exclusiva en materia de vivienda, en cuanto atribuye al Estado facultades de ejecución en esta materia, pues no sólo está previendo la gestión por órganos estatales de viviendas provenientes del Instituto de Promoción Pública de Viviendas, sino que expresamente está atribuyendo a la Administración del Estado la construcción actual de viviendas, en ejecución de los programas anuales de promoción pública de viviendas. El Estado carece de competencias para la construcción de nuevas viviendas de promoción pública y para la correspondiente gestión del parque de viviendas, y sus facultades en este ámbito habrían de limitarse a la territorialización de los fondos presupuestarios disponibles, a fin de que se proceda a su gestión por las Comunidades Autónomas.

2. Este Tribunal, mediante providencia de la Sección Primera de 24 de febrero de 2004, admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón, acordando dar traslado de las actuaciones, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes, así como publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El Congreso de los Diputados, por escrito de su Presidenta de 5 de marzo de 2004, acordó no personarse en el proceso ni formular alegaciones.

4. En fecha 23 de marzo de 2004 tuvo entrada en este Tribunal escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el que solicita se tenga por evacuado el trámite conferido y se dicte Sentencia desestimatoria del presente recurso en todos sus extremos.

Comienza el Abogado del Estado efectuando unas consideraciones de carácter general en relación a la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones públicas, que a su juicio, y a diferencia de la antigua Ley de patrimonio del Estado, parte de una consideración conjunta de los bienes demaniales y patrimoniales, categorías que, en el ámbito estatal, pasan a ser los dos elementos integrantes del Patrimonio del Estado, y que encuentra su justificación, según la exposición de motivos de la propia Ley, en la acentuación de que los intereses generales deben impregnar, también, la gestión de los bienes patrimoniales, lo que justifica que la Ley haya reforzado los mecanismos de defensa de los mismos, aproximándolos a los aplicables a los bienes demaniales.

La disposición final segunda de la Ley 33/2003 declara legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18 CE, los arts. 189, 190 y 191, debiendo jugar en relación con estos preceptos el título de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas», respecto del cual el régimen patrimonial no es sino una parte (SSTC 58/1982 y 85/1984). Dichos preceptos, así como también el art. 139 de la Ley, están configurados desde la perspectiva de considerar a la Administración General del Estado como sujeto titular de los derechos y obligaciones que la legislación urbanística atribuye al titular de los bienes, sin que por la misma se pretenda asumir facultades o ejercer potestades en materia estrictamente urbanística. A juicio del representante estatal, los preceptos sobre los que se proyecta el recurso pretenden exclusivamente establecer normas sobre la intervención de la Administración General del Estado en la práctica urbanística, como propietaria del suelo.

En este contexto, los arts. 189, 190 y 191 constituyen disposiciones que pretenden una mejor defensa de los bienes públicos y la preservación de su función al servicio de los intereses generales, y la configuración de estos preceptos como normas básicas tiene por objeto la preservación de un mínimo de protección para estos bienes, que debe considerarse como el interés general prevalente que se encuentra en el núcleo de la regulación, al tiempo que permite, la modulación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de las soluciones adoptadas, respecto de su patrimonio.

El art. 139 parte del pleno respeto a la «legislación urbanística vigente» dato apriorístico que revela que la voluntad del precepto no es la de condicionar el contenido de la legislación o encorsetar las competencias legislativas autonómicas, sino únicamente la de establecer determinadas reglas de carácter interno para determinar los órganos competentes y los procedimientos a seguir para dar cumplimiento a las obligaciones que impone o para ejercer el derecho que otorga esa legislación, cuya aplicabilidad constituye el presupuesto de esta regulación.

La previsión contenida en el apartado 1 del art. 139 no impide ni limita la posibilidad de que la legislación urbanística regule otros instrumentos de ejecución del planeamiento, distintos de la junta de compensación, que prevean la agrupación forzosa de los propietarios afectados, pues en la medida en que esos sistemas prescindan de la voluntad de los mismos y se alejen de las características propias del sistema de compensación, las previsiones del art. 139.1, por definición, no serán aplicables. En este sentido, el precepto no excluye o entorpece la aplicabilidad de otros sistemas de ejecución previstos en las leyes autonómicas, los cuales, por no exigirse la constitución de juntas voluntarias (supuesto del art. 140 de la Ley aragonesa 5/1999, de 25 de marzo), se encuentran fuera del supuesto de hecho delimitado por el art. 139.1 y, por lo tanto, no requieren de una manifestación expresa de adhesión por parte del órgano estatal competente.

Un razonamiento similar resulta aplicable al apartado 2 del art. 139, pues se trata igualmente de una norma de carácter interno que trata de evitar que el órgano competente para acordar la incorporación de la Administración a juntas de compensación lo haga en contradicción con los condicionantes de uso que se derivan de los actos de afectación o adscripción, sin que previamente se reconozca por el órgano competente esa posibilidad de variar el destino del inmueble. La norma está en línea con la necesidad de preservar la funcionalidad de los bienes dedicados a fines públicos, y es un precipitado de la interdicción, por vía de principio, de las desafectaciones implícitas y presuntas, pero no condiciona o excluye el recurso a sistemas compulsivos de ejecución en caso de que no resulte posible la actuación urbanística siguiendo los cauces del sistema de compensación.

En relación con el art. 189, recuerda el Abogado del Estado que en la STC 61/1997 el Tribunal no cuestiona el establecimiento de un deber de información *per se* (que considera «plenamente respetuoso con el orden constitucional de competencias») sino el establecimiento de normas adicionales de procedimiento para el cumplimiento de este deber. Y lo que prescribe el art. 189 no son normas procedimentales adicionales. En este sentido, la previsión de una mera notificación a la Administración de determinadas actuaciones del planeamiento es coherente con las previsiones del art. 6 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones, en cuanto sirve de garantía de la participación pública en los procesos de planeamiento y del derecho de información reconocido en este precepto y, por ello, susceptible de regular específicamente cómo deben hacerse las notificaciones cuando el sujeto notificado goza de las especiales características de una Administración pública, lo cual puede establecerse ex art. 149.1.18 CE.

La previsión del apartado 2 del art. 189 no afecta en absoluto al procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento, pues se trata de una norma de protección de los patrimonios públicos, atendiendo a la singularidad de su titular. La regla prevista en este apartado, partiendo de la notificación prevista en el apartado 1, es consecuencia inevitable del principio general de Derecho administrativo, aplicable a las Comunidades Autónomas ex art. 149.1.18 CE, conforme al cual los plazos para evacuar el trámite de alegaciones o interponer recurso deben contarse a partir de la notificación del acto administrativo de que se trate.

En cuanto al señalamiento del Secretario del Ayuntamiento como órgano encargado de practicar esta notificación (apartado 3), la previsión es coherente con la posición institucional de este órgano municipal, que resulta de las disposiciones vigentes de carácter básico en materia de régimen local. La regla puede ser aplicable en los instrumentos de ordenación supramunicipal en los que se requiere una aprobación final por parte de los Ayuntamientos afectados y podría jugar como supletoria en los supuestos en que la aprobación se reserva a la Comunidad Autónoma.

En cuanto a lo dispuesto en el art. 190.1, se argumenta por el Abogado del Estado que el legislador estatal no está estableciendo requisitos para proceder a la ejecución del planeamiento, como pretenden las alegaciones, sino una norma de ordenación destinada a los registros e instrumentos públicos, para lo cual el Estado tiene competencia de acuerdo con el art. 149.1.8 CE, y ello pese a que la disposición final segunda de la Ley 33/2003 lo haya omitido. En relación con el apartado 2 del art. 190 se afirma que es evidente que el Estado puede determinar por ley que en todo proceso de ejecución del planeamiento se aplique estrictamente el principio de equidistribución de beneficios y cargas, como se deduce de lo dispuesto por el art. 5 de la Ley 6/1998 y de la doctrina del Tribunal Constitucional, que ha precisado que «se trata de un mandato sustantivo que obliga a todos los poderes públicos, siendo de notar que ... atiende al elemento teleológico que inspira el art. 149.1.1 CE, al establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad» [STC 61/1997, FJ 14 a)]. Por lo que se refiere a las «cesiones y demás operaciones patrimoniales» a que alude el precepto, se trata de una mera cuestión organizativa en virtud de la cual se atribuye a los órganos estatales a los que corresponda de acuerdo con la Ley, la realización de los actos que tengan relación con las cesiones y demás operaciones que procedan como consecuencia de los procesos reparcelatorios.

En relación con el art. 191, afirma con carácter previo el Abogado del Estado que todos los preceptos incluidos en la legislación estatal en relación con la valoración de los suelos, sean o no de propiedad pública, gozan de plena legitimidad constitucional al amparo del art. 149.1.18 CE y así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, entre otras, en la STC 61/1997, FJ 19. En relación con el apartado 3 del precepto, es cierto que los planes urbanísticos son los que otorgan las calificaciones a los suelos y éstas determinan, con carácter general, los usos de los mismos; pero esta regla general no se cumple en relación con los bienes demaniales del Estado, cuya propia naturaleza impone al planeamiento urbanístico municipal la calificación correspondiente al uso y servicio estatal de que se trate. La Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obra pública, lo deja claro en su disposición adicional segunda. Es evidente que la comunicación que el

Estado realizará a las autoridades urbanísticas para informarles de la desafectación de tales bienes de los usos o servicios públicos precedentes, constituye el riguroso cumplimiento del deber de información recíproca que el art. 4.1 c) de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, demanda a todas las Administraciones sin excepción. Los terrenos desafectados no pueden dedicarse a los usos precedentes, ya que el Estado, único competente para ello, ha decidido su desafectación, y el planeamiento urbanístico impide su dedicación a cualesquiera otros mientras no los ordene de acuerdo con los nuevos usos que urbanísticamente correspondan; la ley estatal no impone cuáles van a ser dichos usos, ya que esta decisión compete a la Administración urbanística, pero exige a esta que lo determine como haría con cualquier otro bien perteneciente a cualquier propietario, por lo que esta norma está anudada a la competencia estatal para definir la «función pública» del urbanismo.

5. Por providencia de 23 de abril de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de Aragón frente a los arts. 139, 189, 190 y 191 y la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas.

El Letrado de la Comunidad Autónoma, como se detalla en los antecedentes de esta Sentencia, considera que los preceptos recurridos incurren en inconstitucionalidad por invadir las competencias exclusivas que corresponden a la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo y vivienda (art. 35.1.7 del Estatuto de Autonomía de Aragón: EAAr), y exceder de la competencia atribuida al Estado en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE).

El Abogado del Estado defiende, por el contrario, la constitucionalidad de los preceptos impugnados, considerando que los mismos han sido válidamente dictados al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.18 CE, en materia de bases del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», y se limitan a regular el régimen jurídico de los bienes públicos desde la perspectiva de considerar a la Administración del Estado como sujeto titular de los derechos y obligaciones que la normativa urbanística atribuye al titular de los bienes, sin que ello suponga que se asuman o ejerciten competencias en materia de urbanismo o vivienda, ni, en consecuencia, que resulten afectadas las competencias exclusivas que corresponden a las Comunidades Autónomas.

2. Una vez expuestas sintéticamente las posiciones de las partes que se enfrentan en este proceso, resulta conveniente realizar algunas precisiones de orden procesal, antes de proceder al examen de la cuestión de fondo.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, el control de las normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan como parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 2). Procede por ello señalar que este pronunciamiento se realizará a la luz de la delimitación de competencias que resulta de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de «urbanismo, que comprende en todo caso, el régimen urbanístico del suelo, su planeamiento y gestión y la protección de la legalidad urbanística, así como la regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad» (art. 71.9 EAAr), y competencia también exclusiva en materia de «vivienda que, en todo

caso, incluye la planificación, la ordenación, la gestión, el fomento, la inspección y el control de la vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales de equilibrio territorial y de sostenibilidad, las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción, y las normas sobre habitabilidad de viviendas, la innovación tecnológica aplicable a las viviendas y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación» (art. 71.10 EAAR).

En segundo lugar, cabe reseñar que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, ha sido objeto de varias reformas parciales que no han afectado en ningún caso a los preceptos que son objeto del presente recurso, los cuales mantienen su redacción original, lo que determina la subsistencia de la controversia planteada.

3. Puesto que del examen de la demanda se deduce con claridad que nos encontramos ante un recurso de inconstitucionalidad de carácter fundamentalmente competencial, debemos comenzar por efectuar el encuadramiento competencial de los preceptos controvertidos en el sistema material de distribución de competencias; y para ello resulta imprescindible referirnos, con carácter previo, al contexto competencial general en el que se inserta la Ley 33/2003, remitiéndonos, para ello, a lo dispuesto en el art. 1 de la misma, conforme al cual: «esta Ley tiene por objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas y regular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 132 de la Constitución, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado».

El precepto viene a declarar, en primer término, la vocación integradora de la norma, que se trasluce en una regulación global del régimen jurídico de todos los bienes públicos, vocación que se explicita en el texto de la exposición de motivos señalando que «la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas pretende sentar las bases normativas para la formulación y desarrollo de una política global relativa a la gestión de los bienes públicos estatales, abordar los diferentes problemas que plantean las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas en materia patrimonial, efectuar una determinada revisión de las normas que rigen la administración de bienes y actualizar la regulación del patrimonio público empresarial».

Esta pretensión globalizadora de la regulación patrimonial de los bienes públicos determina que se incluyan en el texto de la Ley dos ámbitos normativos diferenciados, constituidos por disposiciones de distinto alcance: por un lado, aquellos preceptos que constituyen las bases del régimen jurídico patrimonial de las Administraciones públicas y que se aplican a todas ellas, y, por otro, aquellos preceptos que únicamente son de aplicación al patrimonio del Estado, en cuanto vienen a dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el art. 132.2 CE, de regulación por Ley del patrimonio del Estado y del patrimonio nacional, su administración, defensa y conservación.

La doble naturaleza de los preceptos incluidos en la norma que se examina tiene su inmediato reflejo en lo dispuesto en el art. 2.2 de la propia Ley, conforme al cual «serán de aplicación a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas, los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda». Si atendemos a lo dispuesto en la mencionada disposición final segunda de la Ley 33/2003, donde se determinan los títulos competenciales, podemos constatar (apartado 5), que el núcleo fundamental de la Ley está constituido por aquellos preceptos que se declaran básicos al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, en el que se atribuye al Estado competencia en relación con las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas». Además de estas normas básicas, los restantes apartados de la disposición final segunda vienen a recoger aquellos otros preceptos de la ley que se declaran de «aplicación general» a todas las Administraciones públicas, en cuanto han sido dictados al amparo de competencias atribuidas al Estado con carácter exclusivo, bien por tratarse de normas civiles (art. 149.1.8 CE), de normas procesales (art. 149.1.6 CE), de normas sobre régimen

económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE), o de legislación sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

Así pues, el texto legislativo que se examina ha seguido en su estructura un criterio material u objetivo, en virtud del cual su contenido regulador se aplica íntegramente a la Administración General del Estado, recogiendo en un único texto tanto el régimen jurídico de sus bienes patrimoniales como el de sus bienes demaniales (art. 132 CE); y solo aquellos preceptos que expresamente se declaran básicos o de aplicación general en la disposición final segunda se aplicarán a las Comunidades Autónomas; excluyéndose la aplicación a las mismas de aquellos preceptos que no aparecen recogidos en la citada disposición final, en cuanto son de exclusiva aplicación al patrimonio del Estado, integrado, según lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley, por el patrimonio de la Administración General del Estado y los patrimonios de los organismos públicos que se encuentren en relación de dependencia o vinculación con aquélla.

En relación con los bienes que integran el patrimonio del Estado, el art. 132.3 CE recoge la garantía institucional de protección de estos bienes, concretada en una reserva de ley para la regulación de su «administración, defensa y conservación», lo que justifica la existencia de un régimen jurídico diferenciado, integrado por el conjunto de facultades y prerrogativas que exige la defensa de los intereses generales inherentes a la preservación de este patrimonio. Desde la perspectiva competencial, la Administración estatal goza de libertad en la configuración del régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio del Estado, sin necesidad de un título competencial específico y por la simple aplicación de su potestad de autoorganización, siempre que se respeten, en el ejercicio de esa potestad, las competencias sectoriales que ostentan las restantes Administraciones en los ámbitos territoriales en que tales bienes se enclavan.

En lo que respecta al régimen patrimonial general de los bienes públicos, la Ley 33/2003 viene a considerar el «régimen patrimonial» de las Administraciones públicas como parte integrante del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», y, en consecuencia, el núcleo fundamental de la misma está constituido por aquellas disposiciones que se declaran básicas al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, sin perjuicio de aquellos otros preceptos concretos que son de aplicación general por ampararse en distintos títulos competenciales estatales también de carácter exclusivo.

Partiendo de lo anterior, y desde la perspectiva de las competencias autonómicas, debemos pues determinar si la Ley impugnada respeta efectivamente la doble dimensión, formal y material, que es consustancial a la noción de «bases». Y es claro que se cumple con el requisito formal, cuyo respeto ha exigido de manera reiterada este Tribunal, de que, salvo en supuestos excepcionales, la normativa básica «venga incluida en Ley votada en Cortes que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad» (SSTC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5 y 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6, entre otras), pues estamos ante preceptos incluidos en una norma con rango de ley formal aprobada por las Cortes Generales y cuyo carácter básico está expresamente proclamado por el apartado 5 de la disposición final segunda de esta misma Ley 33/2003.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico de la norma, como ya tuvo ocasión de señalar este Tribunal –precisamente con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad formulada, alternativamente, contra la disposición final segunda de la Ley 33/2003– «la competencia del Estado para establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones Públicas, a las que ha de ajustarse el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas al regular su patrimonio propio, se halla, como este Tribunal tuvo ocasión de precisar ya en la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1, en diversos títulos del art. 149.1 CE, que reservan esta materia a la competencia exclusiva del Estado: por ejemplo, la legislación civil (art. 149.1.8 CE) ... las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas ... Esta doctrina se reitera en la STC 85/1984, de 26 de julio, FJ 3. Así pues, es principalmente en las nociones de ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ y de ‘legislación básica sobre contratos o

concesiones administrativas', contenidas en el art. 149.1.18 CE, donde ha de entenderse residenciada la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones Públicas» (STC 162/2009, de 29 de junio, FJ 4).

El art. 149.1.18 CE habilita pues al Estado para dictar la normativa básica común a todas las Administraciones públicas en materia de régimen patrimonial, por lo que, desde una perspectiva general, no cabe formular objeciones a la delimitación competencial de la disposición recurrida, sin perjuicio de lo que pueda resultar del concreto examen de los preceptos impugnados.

4. No existe tampoco discrepancia entre las partes a la hora de considerar que el régimen patrimonial forma parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y por ello, que el título competencial aplicable es el relativo a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE), siendo así que la discrepancia que manifiesta la Comunidad Autónoma de Aragón se centra en el alcance de las bases estatales en esta materia y, principalmente, en la intromisión de los preceptos recurridos en el ámbito de las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo y vivienda.

Ahondando en esta cuestión, y en lo que respecta al contenido material de las bases estatales, habremos de estar a lo que ya afirmamos en la STC 223/2000, FJ 6, y reiteramos en la reciente STC 170/2012, de 24 de octubre, FJ 9: «materialmente lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad –ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (STC 1/1982, FJ 1)–, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (STC 197/1996, FJ 5)». De este modo, «el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, FJ 3; 225/1993, FJ 3; y 197/1996, FJ 5), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo.» (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3).

En segundo lugar, y en lo relativo a la posible incidencia de esa regulación básica en ámbitos materiales sectoriales de competencia autonómica, es preciso recordar que la titularidad pública de un bien no habilita *per se* para el ejercicio de competencias sustantivas que resulten ajenas al ámbito de competencias constitucionalmente delimitado, pues, como ya hemos señalado, «tampoco es admisible que la propiedad de un bien faculte a la Administración para realizar actividades que no le corresponden, según el orden constitucional de competencias. La jurisprudencia de este Tribunal, desde la STC 58/1982, fundamento jurídico 2 respalda la idea opuesta: los bienes en mano pública sirven para ejercer las competencias que corresponden a las instituciones centrales del Estado y a las Comunidades Autónomas ... La propiedad pública de un bien es separable del ejercicio de aquellas competencias que lo tienen como soporte natural o físico: la titularidad de un bien no otorga competencias, y las facultades inherentes al dominio sobre un bien sólo pueden ser legalmente utilizadas en atención a los fines públicos que justifican su propiedad pública y respetando siempre el orden constitucional de competencias [SSTC 227/1988, fundamentos jurídicos 14 y 15, y 149/1991, fundamento jurídico 4 A].» (STC 52/1994, de 24 de febrero, FJ 5).

En un sentido similar y, en relación con los bienes de dominio público, hemos señalado también que «la titularidad del dominio público no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la

porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad, sin perjuicio de que de ésta deriven ciertas facultades, como también advertíamos en la STC 149/1991 (fundamento jurídico 1)» (STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 28).

El régimen patrimonial de los bienes públicos está constituido por la agregación del conjunto de facultades y prerrogativas que corresponden a las Administraciones públicas para la defensa y conservación de sus bienes, facultades que en muchos casos resultan exorbitantes respecto de aquéllas que la legislación civil reconoce al común de los propietarios, en razón, tanto del sujeto titular de los bienes, como de la función que los propios bienes cumplen, al servicio de los intereses generales. Por esta razón, si bien la regulación de dicho régimen patrimonial no habilita al Estado para el ejercicio de competencias en ámbitos sectoriales ajenos, el hecho de que dicha regulación tenga como contenido intrínseco el conjunto de potestades específicas que conlleva la preservación de tales bienes, determina que su ejercicio pueda conllevar la modulación o condicionamiento del ejercicio de concretas facultades, y específicamente en el ámbito urbanístico, sin que ello determine la vulneración de las competencias autonómicas en dicha materia.

En efecto, hemos precisado que la exclusividad competencial autonómica en materia de urbanismo no impide que el Estado pueda ejercer competencias con contenido distinto de la urbanística pero que tengan una proyección sobre el ámbito urbanístico autonómico, señalando al respecto que «no debe olvidarse que, tal y como establecieron los fundamentos jurídicos 5 de la STC 61/1997 y 4 de la STC 164/2001, de 11 de julio, y se ha recordado posteriormente en la STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3, la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1, por lo que procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 148/2012, FJ 3).

La regulación del régimen patrimonial de los bienes públicos es, por tanto, susceptible de afectar al ámbito material urbanístico, lo que no determina automáticamente la inconstitucionalidad de los preceptos correspondientes, siempre que no estemos ante normas urbanísticas en sentido propio o ante el ejercicio competencias urbanísticas de carácter sustantivo. Como también hemos señalado, en referencia a la materia urbanística, «siempre deberá tenerse bien presente que el condicionamiento de las competencias ajenas sólo será legítimo cuando el ejercicio de las propias se mantenga dentro de sus límites característicos, esto es, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial y, además, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para recabar el parecer de las entidades afectadas, y cuando no se limite la competencia ajena más de lo necesario; todo ello sin perjuicio de la posible existencia de otras circunstancias o factores que tengan relevancia, considerado el específico supuesto sometido a nuestro enjuiciamiento, para determinar la corrección constitucional de la medida adoptada» (STC 151/2003, de 17 de julio, FJ 4).

Es, pues, con arreglo a estos criterios, como debe procederse al enjuiciamiento concreto de los preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad.

5. Comenzaremos dicho enjuiciamiento examinando en primer lugar las previsiones del art. 139 de la Ley 33/2003, en el que se dispone:

«1. La incorporación de la Administración del Estado o sus organismos públicos a juntas de compensación, con la aportación de inmuebles o derechos sobre los mismos, pertenecientes al Patrimonio del Estado, se regirá por la legislación urbanística vigente, previa adhesión expresa. Corresponderá la realización de los distintos actos que requiera dicha participación al órgano competente para su administración y gestión.

2. En el caso de inmuebles afectados o adscritos que resulten incluidos en el ámbito de una junta de compensación en la que los usos previstos no resulten compatibles con los fines que motivaron la afectación o adscripción, los departamentos u organismos titulares deberán proponer su desafectación o desadscripción a la Dirección General del Patrimonio del Estado, siempre que no sean imprescindibles para el cumplimiento de sus fines.»

La representación del Gobierno de Aragón considera que el precepto vulnera sus competencias exclusivas en materia de urbanismo, en cuanto viene a imponer una determinada técnica urbanística de ejecución del planeamiento –la junta de compensación–, limitando la posibilidad de aplicación de otras técnicas, predetermina la forma en la que han de constituirse las juntas de compensación, y hace posible que el Estado pueda impedir la ejecución del planeamiento. Por el contrario, el Abogado del Estado rechaza que el art. 139 vulnere las competencias autonómicas, pues no impide que la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas regule otras técnicas distintas de ejecución del planeamiento ni excluye el recurso a sistemas compulsivos de ejecución en caso de que no resulte posible la actuación urbanística siguiendo los cauces del sistema de compensación.

Para dar adecuada respuesta a esta cuestión conviene reparar en que el art. 139 no aparece incluido entre aquellos que son de aplicación a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, por lo que se trata de un precepto de exclusiva aplicación al patrimonio del Estado. Y ello es así por cuanto el precepto se configura como una mera norma interna de gestión de dicho patrimonio, que se limita a establecer la incorporación por adhesión de la Administración estatal a las juntas de compensación y determina los órganos de dicha Administración que son competentes para la realización de los actos de gestión del patrimonio estatal que puedan derivar de esa participación; incluyendo, además, una cláusula expresa de sometimiento de dicha participación a lo dispuesto en la legislación urbanística vigente.

Las juntas de compensación son entidades de base corporativa, constituidas por los propietarios de los terrenos afectados por el planeamiento que deciden incorporarse a ellas, cuya función consiste en la ejecución a su costa del planeamiento, esto es, la realización de las obras de urbanización y de las operaciones jurídicas de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios de acuerdo con su aportación. El sistema de compensación es, pues, uno de los posibles sistemas de actuación urbanística y las juntas de compensación las entidades a través de las cuales se lleva a cabo, y cuya regulación se recoge en el Reglamento de gestión urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que resulta de aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas que no hayan regulado esta materia.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la vigente Ley 3/2009, de 17 de junio, de urbanismo, regula en sus arts. 158 a 165 la «gestión indirecta por compensación», normativa que sustituye a lo dispuesto en el mencionado reglamento estatal, en los términos señalados en su disposición final cuarta. La Ley autonómica se alza, pues, como *ius superveniens*, en los términos antes expuestos, operando como parámetro para el enjuiciamiento de la disposición recurrida, y constituye, por tanto, la «legislación urbanística vigente» a la que expresamente se remite el art. 139.1 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones públicas.

Las previsiones contenidas en la Ley autonómica no introducen novedades sustanciales en la tradicional regulación de esta técnica urbanística. En el art. 158. 1 y 2 de Ley aragonesa 3/2009 se dispone que la gestión indirecta por compensación «tiene por objeto fomentar la participación directa de los propietarios en la ejecución del planeamiento e incentivar su inmediata realización», y que «en la gestión indirecta por compensación, los propietarios, previa aprobación del correspondiente programa de compensación, se constituyen en junta de compensación, aportan los terrenos de cesión obligatoria mediante reparcelación y ejecutan a su costa la obra pública de urbanización en los términos y condiciones que se determinen en planeamiento». La junta de compensación se define (art. 163.1) como el «agente público responsable de ejecutar la

urbanización», con «personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, disfrutando de consideración administrativa a los efectos previstos en esta ley».

En este contexto normativo, el art. 139.1 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones públicas, se limita a prever la inclusión de la Administración del Estado (o de sus organismos públicos) entre los «propietarios» susceptibles de incorporarse a la junta de compensación, con aportación de inmuebles patrimoniales o derechos sobre los mismos, incluyendo un reconocimiento expreso de que dicha incorporación se ajustará en todo caso a los requisitos o condiciones establecidos por la normativa urbanística vigente, lo que implica que la incorporación, en el supuesto que se examina, se llevará a cabo en las condiciones establecidas para los restantes propietarios en la Ley aragonesa 3/2009, y por tanto, como sujeto titular de los derechos y obligaciones que la legislación urbanística autonómica reconozca a los propietarios de los bienes.

El precepto es, pues, como queda dicho, una norma de gestión del patrimonio del Estado, aplicable con ocasión de la ejecución del planeamiento urbanístico por el sistema de compensación, cuando este se produzca en un polígono o unidad de actuación en el que existan bienes públicos patrimoniales de titularidad estatal. La regulación que se contiene en el art. 139.1 no condiciona ni afecta, directa o indirectamente, a lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica, ni supone el ejercicio de competencias urbanísticas por la Administración estatal, ya que no efectúa regulación alguna en materia urbanística: no impone el sistema de ejecución por compensación, ni regula el régimen jurídico de las juntas de compensación, limitándose a prever la incorporación a las mismas de la Administración estatal en su condición de propietaria de bienes y derechos afectados por el planeamiento urbanístico, en el supuesto de aplicación de esta técnica urbanística. La previsión de que la incorporación de la Administración estatal se efectúe mediante «adhesión expresa» es una regla interna dirigida a la propia Administración del Estado, en orden a la exteriorización del acto de voluntad que supone esa incorporación a la junta de compensación, que no afecta tampoco a las competencias autonómicas.

El precepto no incide, por tanto, en el planeamiento urbanístico ni en los sistemas de ejecución urbanística, ni recoge opción alguna por un determinado instrumento o técnica urbanística, posibilidad excluida por nuestra doctrina, pues, como hemos señalado en la STC 170/2012, FJ 12, «tampoco podemos desconocer que el Tribunal se ha pronunciado ya sobre la decisión del legislador básico de optar por un concreto instrumento o técnica urbanística, que no se desprende necesariamente de las condiciones básicas y que pertenece a la competencia sobre la materia urbanística», añadiendo más adelante, en el mismo fundamento jurídico 12, que «lo vedado es, pues, la utilización de técnicas e instrumentos urbanísticos para la consecución de objetivos que se dicen vinculados a las competencias estatales, pues, en estos casos, no nos encontramos en el ejercicio de dichas competencias sino en el ámbito propio del urbanismo de competencia exclusiva autonómica y que no puede verse aquí desplazada».

En definitiva, el art. 139.1 de la Ley 33/2003 no predetermina la técnica urbanística a utilizar, ni excluye la posibilidad de utilización de otros instrumentos o técnicas distintas de gestión urbanística distintos del sistema de compensación, supuesto en el que cual, simplemente, este precepto no resultará de aplicación. Debemos, en consecuencia, rechazar la impugnación que se dirige frente a este precepto.

El apartado 2 del art. 139 de la Ley 33/2003 regula la actuación de la Administración del Estado cuando inmuebles de su propiedad, que tienen el carácter de bienes demaniales, quedan incluidos en el ámbito de una junta de compensación, y el uso previsto por el planeamiento resulta incompatible con el uso que motivó su afectación, esto es, con el uso a que se vinieran destinando. Se dispone en este supuesto que, siempre que los bienes no sean imprescindibles para el cumplimiento de los fines, el titular del bien debe proponer a la Dirección General de Patrimonio del Estado su desafectación a desadscripción. El precepto se limita a prever, por tanto, la actuación de la administración estatal, una vez determinado el sistema de ejecución por compensación de acuerdo con los criterios de las legislaciones urbanísticas autonómicas, estableciendo la regla general de la desafectación de los bienes demaniales cuyo uso deviene

incompatible con el planeamiento que se va a ejecutar por compensación, y el carácter excepcional del mantenimiento de su uso o afectación.

No se produce, en consecuencia, intromisión alguna en el ámbito de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, siendo trasladables los argumentos expuestos en relación con el apartado anterior, puesto que el art. 139.2 se limita a establecer una regla interna de gestión atinente a inmuebles pertenecientes al patrimonio del Estado y, en cuanto tal, produce efectos *ad intra*, esto es, en el ámbito interno de la gestión patrimonial estatal, sin que ello conlleve una afectación *ad extra* sobre las normas urbanísticas que regulan el sistema de compensación, siendo el objetivo que se persigue precisamente el de acomodar el destino de los bienes a los usos previstos en el planeamiento urbanístico. No puede, por ello, compartirse el juicio de la representación autonómica, en cuanto considera que el precepto permite a la Administración del Estado paralizar la ejecución urbanística apoyándose en el carácter demanial de los bienes, pues el objeto de la norma es, precisamente, facilitar la efectiva implantación de los usos previstos en el planeamiento, sin perjuicio del mantenimiento de los preexistentes cuando ello sea necesario para el ejercicio por el Estado de sus propias competencias. Procede, pues, rechazar también la impugnación dirigida frente al apartado 2 del art. 139 de la Ley 33/2003.

6. Por lo que se refiere a los arts. 189, 190 y 191 de la Ley 33/2003, que tienen, según la disposición final segunda, apartado 5, de esta Ley, el carácter de legislación básica dictada al amparo de lo previsto en el art. 149.1.18 CE, la parte promotora del recurso formula frente a los mismos una objeción de carácter general, considerando que la mera rúbrica del capítulo que engloba estos preceptos («Régimen urbanístico y gestión de los bienes públicos»), resulta reveladora de la extralimitación en que incurre esta regulación, pues pone de manifiesto que a través de la misma el legislador estatal viene a establecer normas o imponer limitaciones que afectan al régimen urbanístico de los bienes, lo que hace –según el Gobierno de Aragón– que los preceptos impugnados no puedan resultar amparados por lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, teniendo su encuadre natural en la legislación urbanística, de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma.

Es preciso recordar, a este respecto, que la rúbrica o denominación atribuida por el legislador a una concreta regulación carece por sí misma de relevancia a efectos constitucionales, pues el análisis que a este Tribunal corresponde efectuar ha de atender con carácter exclusivo al contenido sustantivo de la regulación impugnada, dado que «el argumento decisivo para llevar a cabo el análisis constitucional de una norma no puede hacerse depender de los términos que el legislador, a su discreción, ha utilizado» (STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 4), por lo que debe rechazarse la argumentación autonómica en este punto y pasar a examinar las objeciones concretas que se dirigen a los arts. 189, 190 y 191 de la Ley 33/2003.

El art. 189, que regula la comunicación de actuaciones urbanísticas a la Administración titular de los bienes, dispone lo siguiente:

«1. Sin perjuicio de las publicaciones que fueren preceptivas, la aprobación inicial, la provisional y la definitiva de instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten a bienes de titularidad pública deberán notificarse a la Administración titular de los mismos. Cuando se trate de bienes de titularidad de la Administración General del Estado, la notificación se efectuará al Delegado de Economía y Hacienda de la provincia en que radique el bien.

2. Los plazos para formular alegaciones o interponer recursos frente a los actos que deban ser objeto de notificación comenzarán a contarse desde la fecha de la misma.

3. Corresponderá a los secretarios de los ayuntamientos efectuar las notificaciones previstas en este artículo.»

Sostiene la representación autonómica que este precepto supone una desmedida injerencia en el procedimiento de aprobación de los instrumentos urbanísticos, que no tiene

amparo en los títulos competenciales que corresponden al Estado ex art. 149.1.18 CE, mientras que el Abogado del Estado considera que las previsiones contenidas en el art. 189 no afectan en absoluto a las competencias autonómicas en materia urbanística, conforme queda expuesto en el relato de antecedentes de la presente Sentencia.

Pues bien, debemos comenzar por el análisis de la impugnación de apartado 1 del art. 189 de la Ley 33/2003, en el que se establece una obligación de notificación a la Administración titular del bien de la aprobación inicial y definitiva y, en su caso, de la aprobación provisional de los instrumentos de ordenación urbanística. Sobre el deber de notificación de los planes urbanísticos ya se pronunció la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 26 a), precisando que «el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, del art. 149.1.18 CE, proporciona respaldo suficiente al legislador estatal para la imposición con carácter materialmente básico, de un deber de información», y considerando también que «la obligación de notificar es, en sí misma, plenamente respetuosa con el orden constitucional de competencias, en cuanto expresión de los principios que presiden las relaciones entre las Administraciones Públicas y, en particular, el deber de facilitar a las demás Administraciones Públicas la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias, así como del deber de prestar la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias [art. 4.1, letras c) y d), de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común]». Para añadir seguidamente que «la materia que subyace ... se asienta, pues, en la competencia exclusiva del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE), competencia que no tiene por qué agotarse necesariamente en la fijación de unas bases expresadas de una vez por todas en una sola ley, sino que admite, sin desbordar por ello el concepto de lo básico, la determinación de unas bases relativas a un sector específico, como es el urbanismo.»

De conformidad con esta doctrina, ninguna tacha de inconstitucionalidad cabe oponer al art. 189.1, que se limita a establecer, en garantía de una adecuada protección de los patrimonios públicos, un mero deber de notificación de los instrumentos de planeamiento a la Administración titular del bien, precisando el órgano de la Administración General del Estado al que ha de dirigirse la notificación, en el caso de los bienes de titularidad estatal.

Es necesario señalar, sin embargo, que en el mismo fundamento jurídico 26, la STC 61/1997 vino a considerar que el precepto allí examinado, art. 135.2 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, merecía un reproche de inconstitucionalidad «si se tiene en cuenta que no se ha limitado a establecer el deber de notificar la revisión o reforma del planeamiento al objeto de permitir, en su caso, el ejercicio de las competencias estatales que puedan verse afectadas, sino que, a través de ello, ha fijado reglas de procedimiento para las que carece de título competencial específico». La anterior afirmación permite entender, *sensu contrario*, que, reconocida la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para establecer una obligación de notificación a las Administraciones públicas titulares de los bienes, de los sucesivos acuerdos de aprobación del planeamiento, dicha competencia no alcanza, sin embargo, al establecimiento, con carácter básico, de reglas que determinen, especifiquen o concreten aspectos relativos al procedimiento a través del cual haya de efectuarse dicha notificación.

Es precisamente desde esta perspectiva desde la que la parte promotora del recurso formula objeciones a lo dispuesto en el apartado 2 del art. 189 de la Ley 33/2003, respecto del cual considera tanto que viene a establecer plazos especiales para presentar alegaciones o interponer recursos, como que deja indefinidamente abierto el plazo para dichas alegaciones y recursos. Pues bien, ninguna de ambas apreciaciones puede deducirse del tenor literal del precepto. El apartado 2 del art. 189 no hace otra cosa que plasmar lo que constituye una regla general del procedimiento administrativo, en virtud del cual la eficacia de los actos sujetos a notificación, se produce a partir de la fecha de esta (art. 57.2 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) y es, en consecuencia, la notificación la que

inicia el cómputo del plazo para evacuar el trámite de alegaciones o interponer recursos. Ciertamente, esta regulación podría reputarse innecesaria, por obvia, pero no vulnera las competencias autonómicas, en cuanto que no establece ninguna regla procedimental específica en la materia, debiendo entenderse, por el contrario, que será la Comunidad Autónoma, en desarrollo de esta prescripción de carácter básico (art. 149.1.18 CE), la competente para establecer la regulación procedimental específica, incluyendo la relativa a los plazos aplicables en materia de alegaciones o recursos.

A similar conclusión cabe llegar en relación a lo dispuesto en el apartado 3 del art. 189 de la Ley 33/2003, que se limita a señalar que corresponde al secretario del ayuntamiento efectuar las notificaciones a las que se refiere el precepto. Esta previsión no viene a ser sino mera plasmación de lo que constituye una regla general aplicable en materia de procedimiento administrativo de las entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 192.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las corporaciones locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (dictado al amparo de la habilitación reglamentaria al Gobierno contenida en la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, cuya constitucionalidad declaramos en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 30), según el cual, «las comunicaciones que se dirijan a las autoridades serán firmadas por los Presidentes de las Corporaciones, y las demás que den traslado de acuerdos o resoluciones, por el responsable de la secretaría», previsión esta que, a su vez, desarrolla el deber general de comunicación establecido en los arts. 56.1 y 64 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y que responsabiliza a los presidentes y, de forma inmediata, a los secretarios de las corporaciones del cumplimiento de este deber.

Así pues, la regla contenida en el apartado 3 del art. 189 de la Ley 33/2003 es una norma estatal básica en materia de régimen local, dictada de conformidad con el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, y que no afecta, por tanto, a las competencias en materia urbanística de las Comunidades Autónomas. Por ello, siendo claro que la función que en el apartado 3 del art. 189 se asigna al secretario de la corporación local no es sino la de mera notificación o traslado de acuerdos, en este caso de naturaleza urbanística, el precepto que se examina se limita a incorporar la mencionada previsión procedimental de carácter general en materia de régimen local, sin modulación, concreción o alteración alguna, por lo que la previsión contenida en este apartado 3 del art. 189 de la Ley 33/2003, que será de aplicación en los supuestos en que la aprobación de los mencionados acuerdos corresponda a la Administración municipal, no vulnera las competencias de las Comunidades Autónomas.

Procede, en consecuencia, desestimar la impugnación formulada al art. 189.

7. El art. 190 dispone en su apartado 1 lo siguiente:

«Los notarios no podrán autorizar el otorgamiento de escrituras públicas de constitución de juntas de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras sin que previamente los otorgantes justifiquen ante ellos que la totalidad de la superficie incluida en la unidad de ejecución ha sido plenamente identificada, en cuanto a la titularidad de las fincas que la componen, o que la Delegación de Economía y Hacienda correspondiente ha sido notificada fehacientemente de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada. Se considerará identificada la titularidad respecto a las fincas calificadas como litigiosas, siempre que se aporten títulos justificativos del dominio.»

Considera la Comunidad Autónoma de Aragón que, a través de la mencionada disposición, el legislador estatal viene a establecer requisitos y condiciones para proceder a la ejecución del planeamiento que no encuentran amparo en las competencias sobre «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» (art. 149.1.18 CE), por cuanto el precepto predetermina la exigencia de escritura pública para la constitución de las juntas de compensación y entidades urbanísticas colaboradoras, ignorando que solo a

las Comunidades Autónomas corresponde determinar las condiciones para la constitución de las entidades a través de las cuales se vaya a ejecutar el planeamiento, y la legislación urbanística autonómica puede no exigir escritura pública para la constitución de estas entidades, como ocurre en el supuesto de la legislación aragonesa. Por su parte, el Abogado del Estado sostiene que el legislador estatal no está estableciendo en este precepto requisitos para proceder a la ejecución del planeamiento, sino una norma de ordenación destinada a los registros e instrumentos públicos, para lo cual el Estado tiene competencia de acuerdo con el art. 149.1.8 CE.

En respuesta a la cuestión planteada debemos señalar que la representación autonómica parte de una determinada interpretación del art. 190.1 de la Ley 33/2003 que no es la que se deriva de su tenor literal, pues del precepto no cabe deducir que se venga a imponer con carácter taxativo la forma de constitución de las juntas de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras. En efecto, el precepto no tiene por objeto la regulación de la forma de constitución de estas entidades colaboradoras, sino que se limita a establecer una norma de actuación dirigida a los fedatarios públicos, relativa a la «ordenación» de las escrituras públicas de constitución de las juntas de compensación y entidades colaboradoras, que será de aplicación únicamente en aquellos supuestos en que las mismas hayan de constituirse mediante escritura pública, de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable.

La disposición final segunda, apartado 5, de la Ley 33/2003, incluye este precepto entre los dictados al amparo del art. 149.1.18 CE; ello no obstante, y considerando que hemos afirmado reiteradamente que «este Tribunal no se encuentra vinculado por los encuadramientos competenciales que realizan las propias normas sometidas a su enjuiciamiento» (entre otras, SSTC 44/1985, de 22 de marzo, FJ 1; 152/2003, de 17 de julio, FJ 7 y 14/2004, de 13 de febrero, FJ 6), en el presente caso, y atendiendo al objeto y finalidad del precepto, ha de entenderse que el mismo se dicta al amparo de la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.8 CE, en materia de «ordenación de los registros e instrumentos públicos».

Efectivamente, el precepto que se analiza no establece una regla o directriz urbanística, sino que constituye, en sentido propio, una norma de «ordenación de los instrumentos públicos», dictada al amparo de la competencia exclusiva atribuida al Estado en el art. 149.1.8 CE, es decir, una norma reguladora de los requisitos y condiciones aplicables en el supuesto de otorgamiento de escrituras públicas para la constitución de la junta de compensación u otras entidades urbanísticas colaboradoras; y cuyo objeto es garantizar la identificación de la titularidad de la superficie incluida en una unidad de ejecución, mediante el establecimiento, en su caso, de un deber de notificación a los órganos estatales, de la existencia de terrenos de titularidad desconocida o no acreditada. Ese deber de notificación, sobre cuya constitucionalidad ya nos hemos pronunciado, tiene como finalidad, en el supuesto que nos ocupa, permitir la aplicación de la regla que atribuye al Estado la titularidad de los inmuebles sin dueño conocido (art. 17.1 de la Ley 33/2003). No estamos, pues, ante una norma que incida en el planeamiento o en la ejecución del planeamiento mediante entidades colaboradoras, sino ante una norma que encuentra su justificación en la garantía de ejercicio de las potestades públicas que a la Administración estatal corresponden para actuar como propietaria de los terrenos de titularidad desconocida, que se atribuyen a la misma por ministerio de la ley (art. 17.2). En consecuencia, la impugnación del art. 190.1 debe ser rechazada.

El apartado 2 del art. 190 dispone lo siguiente:

«Las cesiones y demás operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del Patrimonio del Estado que deriven de la ejecución del planeamiento, se regirán por lo dispuesto en la legislación urbanística, con estricta aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas. Serán órganos competentes para acordarlas los mismos previstos en la ley para la operación patrimonial de que se trate.»

La parte recurrente, tras señalar que el precepto afecta en exclusiva a bienes y derechos del Patrimonio del Estado, por lo que carece de carácter básico al amparo del

art. 149.1.18 CE, considera, por un lado, que resulta innecesaria la reiteración en la Ley 33/2003 del principio general de justa distribución de beneficios y cargas, que deriva de lo dispuesto en las leyes urbanísticas; y, por otro, que la atribución a los órganos estatales de la facultad para acordar las cesiones y demás operaciones patrimoniales, infringe las competencias autonómicas en materia de urbanismo, en cuanto supone una intromisión en el ámbito de las concretas técnicas urbanísticas y supedita la ejecución del planeamiento a la decisión de los mencionados órganos, los cuales carecen de competencia, de conformidad con la legislación urbanística aragonesa, para decidir sobre la cesión de los terrenos, habida cuenta de que los efectos transmisivos de los terrenos de cesión obligatoria se atribuyen en la legislación autonómica, al acuerdo aprobatorio del proyecto de reparcelación.

Por su parte, el Abogado del Estado afirma que es evidente que el Estado puede determinar por ley que en todo proceso de ejecución del planeamiento se aplique estrictamente el principio de equidistribución de beneficios y cargas, como se deduce de la STC 61/1997, FJ 14 a); y por lo que se refiere a las «cesiones y demás operaciones patrimoniales» a que alude el precepto, sostiene que se trata de una mera cuestión organizativa en virtud de la cual se atribuye a los órganos estatales a los que corresponda de acuerdo con la Ley, la realización de los actos que tengan relación con las cesiones y demás operaciones que procedan como consecuencia de los procesos de reparcelación.

Pues bien, para dar adecuada respuesta a la cuestión planteada debemos comenzar por precisar que este apartado 2 del art. 190 de la Ley 33/2003 configura una norma interna de gestión del patrimonio del Estado y, en cuanto tal, ha de entenderse dictada al amparo de la potestad legislativa plena que para la regulación de su propio patrimonio corresponde al Estado ex art. 132.3 CE, precepto este que, como ya dijimos en la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1, «no es ciertamente una norma atributiva de competencia, sino una reserva de ley, es decir, al tiempo, un mandato al legislador de regular el régimen jurídico del Patrimonio del Estado y del Patrimonio Nacional, de su 'administración, defensa y conservación', y una interdicción al Gobierno, como titular de la potestad reglamentaria (art. 97 de la C.E.), de proceder a una regulación *praeter legem*».

El apartado 2 del art. 190 de la Ley 33/2003 no es, pues (pese a que así lo declare erróneamente la disposición final segunda de la Ley 33/2003), una norma con carácter básico (ex art. 149.1.18 CE), sino que se trata de un precepto de exclusiva aplicación al patrimonio del Estado, por lo que no cabe apreciar en este punto exceso competencial alguno.

En efecto, en relación con la mención que efectúa el art. 190.2 de la Ley 33/2003 a los órganos competentes para acordar las cesiones u operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del patrimonio del Estado, debemos señalar que la referencia de este precepto a la «legislación urbanística vigente» entraña un reenvío a las respectivas reglas competenciales y, por lo tanto, un expreso sometimiento al marco competencial como eje para la interpretación y aplicación del precepto, lo que permite afirmar –en idénticos términos a los ya señalados respecto del art. 139 de la Ley 33/2003– que estamos ante una norma de naturaleza puramente organizativa o de gestión interna del patrimonio estatal, que se limita a determinar los órganos estatales que son competentes para actuar como propietarios del suelo y, por lo tanto, para ejercer las facultades que la legislación urbanística autonómica –en este supuesto la de Aragón– reconozca a los propietarios en relación con las cesiones y demás operaciones patrimoniales que procedan como consecuencia de la ejecución del planeamiento urbanístico, por lo que el precepto no implica el ejercicio de competencias sustantivas en materia de urbanismo, ni, en consecuencia, vulnera las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma en esta materia.

Por otra parte, en cuanto a la sujeción que establece el art. 190.2 de la Ley 33/2003 de las cesiones y las operaciones patrimoniales sobre bienes y derechos del patrimonio del Estado al principio de justa distribución de beneficios y cargas, debemos advertir que no constituye sino una mera declaración enunciativa de la aplicación a los bienes públicos de titularidad estatal del principio general actualmente recogido en el art. 8.1 c) del texto

refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, conforme al cual entre las facultades que comprende el derecho de propiedad del suelo se incluye «la de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización ... en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación». Este Tribunal ya ha señalado (al analizar esta función en la normativa precedente) que se trata de un mandato sustantivo que obliga a todos los poderes públicos, «siendo de notar que ... atiende al elemento teleológico que inspira el art. 149.1.1 CE, al establecer las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos de los diversos propietarios del suelo frente a los diversos aprovechamientos urbanísticos que el planeamiento –en cuanto técnica a la que es inherente la desigualdad– puede asignar a los terrenos incluidos en el ámbito ordenado por aquél» [STC 61/1997, FJ 14 a)]. La traslación de este principio general al régimen jurídico patrimonial de los bienes que integran el patrimonio del Estado es claro que no puede vulnerar las competencias autonómicas. En consecuencia, debemos desestimar también la impugnación dirigida frente al art. 190.2.

8. El art. 191, bajo la rúbrica «régimen urbanístico de los inmuebles desafectados», se dicta, de conformidad con lo indicado en la disposición final segunda de la Ley 33/2003, al amparo de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.18 CE. El precepto dispone lo siguiente:

«1. Cuando los inmuebles del Patrimonio del Estado dejen de estar afectados a un uso o servicio público, se procederá a realizar una valoración de los mismos que constará del valor del suelo calculado conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y del valor de las edificaciones existentes.

2. El valor resultante servirá de base para convenir con otras Administraciones públicas la obtención de estos inmuebles mediante la aportación de contraprestaciones equivalentes. Entre los criterios que se utilicen para fijar estas contraprestaciones podrá tenerse en cuenta lo previsto en el apartado 2 del artículo 8 de esta ley.

3. La Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los bienes comunicarán a las autoridades urbanísticas la desafectación de estos inmuebles a los efectos de que por parte de las mismas se proceda a otorgarles la nueva calificación urbanística que corresponda. Esta decisión, que deberá respetar el principio de equidistribución de beneficios y cargas establecido en el artículo 5 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, será coherente con la política urbanística municipal, con el tamaño y situación de los inmuebles, y con cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos.

4. En el supuesto de que los usos permitidos en los inmuebles desafectados determinen su utilización exclusiva por otra Administración Pública, ésta convendrá con la Administración General del Estado o el organismo público que ha desafectado el bien, los términos para su obtención, basados en las compensaciones estimadas según lo previsto en el apartado 1 de este artículo, sin perjuicio de lo previsto en la sección 5ª del capítulo V del título V de esta ley.

5. Transcurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.

6. En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido en la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público

advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación.»

La representación procesal de la Comunidad Autónoma alega que el contenido del precepto no puede encontrar cobertura en el título competencial básico del art. 149.1.18 CE, habida cuenta de que el mismo se refiere únicamente a los bienes que integran el patrimonio del Estado; de acuerdo con ello, considera que nada cabe objetar a lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 4 del precepto, que resultan amparados por las facultades que al Estado corresponden para regular su propio patrimonio, sin que de los mismos derive la vulneración de competencias autonómicas. Las objeciones sustantivas o de fondo se dirigen a lo señalado en los apartados 3, 5 y 6 del precepto, respecto de los cuales se afirma que vienen a alterar, invirtiéndola, la regla general de la legislación urbanística, conforme a la cual es la planificación urbanística la que determina y condiciona el uso de los terrenos, y no por el contrario (como establece el apartado 3), la desafectación lo que impone una nueva calificación urbanística y determina que haya de modificarse el planeamiento. Esta línea argumental se confirmaría en el apartado 5 del precepto, conforme al cual, si la Administración del Estado decide alterar el uso de un inmueble, el Ayuntamiento tendrá que cambiar la calificación urbanística, so pena de asumir su mantenimiento, lo que, a juicio de la parte recurrente, supone una intromisión en las competencias autonómicas exclusivas en materia de urbanismo y un ataque a la autonomía municipal (art. 140 CE), que altera todo el sistema de la legislación urbanística, al imponer al Ayuntamiento un cambio de calificación de los bienes como única alternativa a asumir el mantenimiento del inmueble. La inconstitucionalidad del precepto se extendería asimismo al apartado 6, respecto del cual la demanda se limita a señalar que vuelve a insistir en la idea de la «nueva calificación», invirtiendo la regla general de la legislación urbanística, que hace depender la calificación del uso del bien, y no al revés.

Por su parte, el Abogado del Estado afirma que el precepto goza de plena legitimidad constitucional al amparo del art. 149.1.18 CE. En el caso de los bienes demaniales del Estado, su propia naturaleza impone al planeamiento urbanístico municipal la calificación correspondiente al uso y servicio estatal de que se trate. Los terrenos desafectados no pueden dedicarse a los usos precedentes, ya que el Estado, único competente para ello, ha decidido su desafectación, y el planeamiento urbanístico impide su dedicación a cualesquiera otros mientras no los ordene de acuerdo con los nuevos usos que urbanísticamente correspondan; la Ley estatal no impone cuáles van a ser dichos usos, ya que esta decisión compete a la Administración urbanística, pero exige a esta que lo determine como haría con cualquier otro bien perteneciente a cualquier propietario, por lo que esta norma está anudada a la competencia estatal para definir la «función pública» del urbanismo.

Pues bien, en lo que respecta, en primer término, a la determinación del título competencial aplicable, debe tenerse presente que el precepto que se analiza no contiene únicamente normas internas relativas a la gestión del patrimonio del Estado, sino también, y principalmente, normas configuradoras de las relaciones interadministrativas en materia patrimonial –como son las relativas a los convenios urbanísticos entre Administraciones públicas–, y como ya declaró este Tribunal, la habilitación del Estado para dictar normas que regulen las relaciones interadministrativas se encuentra en el art. 149.1.18 CE, «pues de acuerdo con el mencionado artículo a él corresponde la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y dentro de dicha competencia ha de entenderse comprendida la regulación de las relaciones entre las distintas Administraciones» (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18), por lo que debe rechazarse la alegación autonómica en este punto.

En segundo término, y en relación con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 191 de la Ley 33/2003, debe recordarse que la calificación urbanística que el planeamiento otorgue a los bienes estatales está ligada al ejercicio de las competencias del Estado en relación con los diversos sectores materiales atribuidos al mismo (puertos, aeropuertos, defensa, obras públicas, etc.). El destino al que están afectados los bienes del Estado, necesarios para la implantación de las obras y servicios de su competencia, se impone al

planeamiento, de modo que éste deberá adaptar la calificación urbanística al uso que corresponde a dicha obra o servicio, exigencia que, como hemos afirmado «tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado» y que «por otra parte, no supone ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio» (STC 204/2002, de 31 de octubre, FJ 9).

Cuando dichos bienes dejan de ser necesarios para el cumplimiento de los fines a que estaban afectados desaparece la razón que justificaba su calificación urbanística, por lo que, ejercitada por el Estado la competencia que le corresponde para la desafectación de sus bienes (arts. 69 y 70 de la Ley 33/2003), estos deberán ser objeto de una nueva calificación urbanística, que corresponderá a las autoridades competentes en materia de urbanismo, pues «una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra muy distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deben recibir esos terrenos ya desafectados, pudiendo establecer, legítimamente, por esta vía, su destino a un uso [público] que se estime conveniente o necesario por razones urbanísticas. Con independencia de que los terrenos hayan sido desafectados desde una perspectiva sectorial, su destino a un uso [público] a través de la calificación del suelo es consecuencia del ejercicio de una competencia urbanística que vincula tanto a los particulares como a los poderes públicos» (STC 148/2012, FJ 15).

Es, pues, el planeamiento urbanístico el que determina para cada porción del territorio los concretos usos que eventualmente le corresponden, y es precisamente al planeamiento al que se remite el precepto que se examina, pues la previsión contenida en el apartado 3 del art. 191 se limita a determinar que, producida la desafectación de los bienes, la Administración del Estado lo comunicará a la autoridad urbanística competente, con la finalidad de que por ésta se proceda a otorgar a esos bienes la calificación urbanística que corresponda; es decir, el precepto se limita a efectuar una remisión expresa a la potestad que corresponde al planificador urbanístico para efectuar la nueva calificación de los terrenos sobre los que se ubican los edificios o instalaciones desafectados, sin establecer en ningún caso limitación o condicionamiento alguno al ejercicio de la mencionada facultad, ni obligar a su ejercicio en un determinado sentido.

Ha de rechazarse, pues, la impugnación dirigida contra el apartado 3 del art. 191, en cuanto que la apelación a la calificación del uso del suelo por la Administración competente ni prefigura cuál haya de ser dicho uso, ni tampoco impone la forma en que haya de llevarse a cabo. No existe, en definitiva, una intromisión en la actuación del planificador urbanístico ni, en consecuencia, una vulneración de las competencias autonómicas (ni tampoco de la autonomía municipal), siendo el único contenido imperativo del precepto el de deferir a la Administración competente el ejercicio de una función planificadora, con las únicas determinaciones de coherencia con la política urbanística municipal, el tamaño y situación de los inmuebles y cualesquiera otras circunstancias relevantes que pudieran concurrir sobre los mismos, todas ellas de apreciación discrecional por el órgano competente para el planeamiento. En suma, el apartado 3 del art. 191 se limita a recoger un *desideratum* o, lo que es lo mismo, a enunciar un genérico principio de coherencia, del que no derivan obligaciones, condicionamientos o requisitos para el planificador urbanístico, por lo que no puede afectar a las competencias autonómicas.

El apartado 5 del art. 191 de la Ley 33/2003 determina que, transcurridos dos años desde la comunicación de la desafectación sin que se haya otorgado al bien la calificación que corresponde, el Ayuntamiento correspondiente habrá de responsabilizarse de su custodia y conservación. El texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al regular el estatuto básico de la propiedad urbana determina en su art. 9.1 que «el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de ... conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en la de seguridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación» y de conformidad con lo dispuesto en la disposición final

primera, apartado 1, del citado texto legal, el mencionado precepto se incluye entre los que tienen el carácter de «condiciones básicas de 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».

A la vista de lo señalado, el traslado al Ayuntamiento del deber de conservación de las edificaciones o instalaciones de titularidad estatal ya desafectadas supone el establecimiento de una excepción a la regulación común del estatuto de la propiedad urbana, que atribuye al propietario el deber de conservación, excepción que, de acuerdo con la delimitación de competencias que acaba de exponerse, corresponde establecer en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE.

En el supuesto que se examina, dicha excepción, que se establece con carácter básico por la disposición final segunda, apartado 5, de la Ley 33/2003 al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, encuentra su justificación en el incumplimiento de una función, la de calificación del uso del suelo, que además de ser una facultad del planificador urbanístico, se configura como un deber en sentido propio, pues, dado que la desafectación de los bienes demaniales del Estado determina que dejen de estar dedicados a los usos precedentes, y el planeamiento urbanístico impide su dedicación a cualesquiera otros mientras no los ordene de acuerdo con los nuevos usos que urbanísticamente correspondan, resulta obligado para la Administración urbanística el ejercicio de las competencias que le son propias, teniendo presente que «delimitar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico constituye uno de los aspectos básicos del urbanismo» (STC 61/1997, FJ 16). En este sentido, pues, el precepto viene a determinar los efectos derivados del incumplimiento del mencionado deber de calificación y asignación de uso a los bienes demaniales desafectados, en ejercicio de la competencia que el Estado ostenta ex art. 149.1.18 CE, tanto en lo relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como en lo que respecta a la legislación básica en materia de «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», mediante la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad municipal, sin que de ello se derive, en consecuencia, vulneración alguna de las competencias autonómicas en materia urbanística.

Y tampoco la regla contenida del apartado 5 del art. 191 de la Ley 33/2003 resulta contraria a la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE), que se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, FJ 3, y 32/1981, de 28 de julio, FJ 3; doctrina posteriormente reiterada, entre otras, por las SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9 y 109/1998, de 21 de mayo, FJ 2). Ciertamente, entre los asuntos de interés de los municipios se halla el urbanismo (SSTC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 12 de julio, FJ 4; y 240/2006, FJ 10). Pero la norma contenida en el apartado 5 del art. 191 de la Ley 33/2003 no excluye la intervención de los municipios en el supuesto contemplado de desafectación de inmuebles del patrimonio del Estado, sino que, por el contrario, prevé la intervención municipal en la nueva calificación del inmueble, conforme al planeamiento urbanístico. Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local, tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

En consecuencia, procede desestimar la impugnación dirigida contra el apartado 5 del art. 191.

El apartado 6 del art. 191 de la Ley 33/2003 es objeto de impugnación por mera conexión con lo dispuesto en el apartado 3 del mismo precepto, limitándose a considerar el recurrente que el apartado 6 del art. 191 viene a incurrir en las mismas tachas de inconstitucionalidad que fundamentan la impugnación dirigida contra el apartado 3 del mismo artículo, sin añadir ningún otro razonamiento adicional a lo ya expuesto en relación

con este último precepto. En consecuencia, procede rechazar la impugnación dirigida contra el apartado 6 del art. 191 por remisión a lo ya razonado para desestimar la impugnación del apartado 3 del art. 191.

9. La disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003 se refiere a la gestión del patrimonio estatal de vivienda, estableciendo lo siguiente:

«Las viviendas y, en general, los bienes inmuebles de titularidad estatal que hubieran formado parte del patrimonio del extinguido Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda y de la Comisión Liquidadora de Regiones Devastadas, así como las que en cumplimiento de los programas anuales de promoción pública de viviendas sean construidas por el Estado, continuarán rigiéndose por sus normas específicas y, supletoriamente, por esta Ley. En particular, corresponderán a la Dirección General de la Vivienda la Arquitectura y el Urbanismo, con sujeción a las citadas normas, las facultades de gestión y disposición de dichos bienes, incluyendo las de enajenar, arrendar, establecer y cancelar hipotecas y otras cargas sobre los mismos y, en general, todas aquellas que correspondieran al extinguido Instituto para la Promoción de la Vivienda, a excepción de la percepción de ingresos, que se regirá por las mismas normas que son de aplicación a los restantes ingresos del Estado.»

A juicio de la Comunidad Autónoma de Aragón, este precepto desconoce la competencia autonómica exclusiva en materia de política de vivienda y es inconstitucional en cuanto atribuye a la Administración del Estado facultades de gestión en esta materia, en concreto las relativas a la construcción actual de viviendas en ejecución de programas anuales de promoción pública de viviendas, para lo que carece de competencias.

Pues bien, en lo que respecta a la competencia del Estado en materia de vivienda, podemos recordar, como señalamos en la STC 152/1988, de 20 de julio (doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 59/1995, de 17 de marzo, y 74/2011, de 19 de mayo), la conexión del sector de la vivienda y la actividad promocional de las viviendas con la política económica general (art. 149.1.13 CE) «en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y en especial como instrumento generador de empleo» (STC 152/1988, FJ 2), encontrándose, por tanto, justificada la regulación estatal de los correspondientes instrumentos de financiación cuando se trate con ello de «asegurar el mantenimiento de unas inversiones fundamentales desde el punto de vista de la política económica general que, en otro caso, se revelaría difícilmente viable» (STC 152/1988, FJ 4).

En el supuesto que se examina no se pretende, sin embargo, canalizar determinados fondos estatales para la promoción de viviendas de protección pública, ni regular de forma directa o indirecta tal promoción, sino establecer determinadas prescripciones de índole estrictamente organizativa y de gestión aplicables al patrimonio estatal de vivienda. Nuevamente cabe afirmar que nos encontramos ante una norma que afecta con carácter exclusivo al Patrimonio del Estado (el precepto no aparece incluido en la disposición final segunda), que tiene una naturaleza organizativa interna, y en la que, además de establecer el derecho transitorio aplicable, se articula el reparto de facultades que corresponden, en el ámbito organizativo estatal, a las distintas entidades mencionadas en el precepto, para la gestión del patrimonio inmobiliario de titularidad de la Administración del Estado, por lo que la disposición impugnada carece de virtualidad para vulnerar las competencias autonómicas, pues de la misma no deriva atribución o habilitación alguna a los órganos estatales para el ejercicio de facultades o competencias en el sector de la vivienda que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Resulta trasladable al presente supuesto el pronunciamiento contenido en la STC 166/1987, de 28 de octubre, FJ 3, que reconoció la competencia del Estado para regular la organización y el funcionamiento de unos servicios estatales, en concreto los del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV), al entender que dicha regulación carecía de virtualidad para producir por sí misma invasión de competencias en

materia de vivienda, afirmando al efecto que «el [Real Decreto] objeto del conflicto se limita a regular la organización y funcionamiento de unos servicios estatales y carece de virtualidad para producir por sí mismo invasión de competencia o despojo alguno, pues se trata de una norma con eficacia interna al aparato estatal. Sólo actuaciones concretas del IPPV dictadas en aplicación de esa normativa podrían, en su caso, ser constitutivas de una lesión competencial real y efectiva, pero esta eventualidad no ha sido denunciada como objeto del presente conflicto».

En similares términos, cabe afirmar que la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003 se limita a regular el funcionamiento interno de los servicios estatales competentes para ejercer las facultades de gestión y disposición sobre los bienes inmuebles de titularidad estatal a los que el precepto se refiere, sin que del mismo pueda derivarse habilitación específica para la intervención del Estado en el sector de la vivienda de competencia autonómica, por lo que las competencias de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo sus políticas propias en materia de vivienda no resultan afectadas. En consecuencia, debemos rechazar la impugnación dirigida frente a la disposición adicional decimonovena.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren el Presidente don Pascual Sala Sánchez y la Magistrada doña Adela Asua Batarrita respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 596-2004*

1. En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, formulo el presente Voto particular, al discrepar en parte de la fundamentación jurídica y el fallo de la Sentencia que ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón en relación con los arts. 139, 189, 190 y 191 y la disposición adicional decimonovena de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones públicas, conforme a los argumentos que defendí en la deliberación del Pleno y que expongo a continuación.

Mi discrepancia se centra en dos aspectos. El primero es el relativo al apartado 3 del art. 189 de la Ley 33/2003, que señala que corresponde al Secretario del Ayuntamiento efectuar las notificaciones a las que se refiere el precepto, cuyo enjuiciamiento se lleva a cabo en el fundamento jurídico 6. El segundo es respecto al examen del art. 191, apartados 5 y 6, en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia, pues entiendo que el precepto no solamente carece de la cobertura competencial que se le atribuye sino que, como alegaba el Gobierno de Aragón, es contrario tanto a las competencias autonómicas en materia de urbanismo como al propio principio constitucional de autonomía local.

2. Comenzando por el primero de ellos, la Sentencia defiende que el art. 189.3 plasma una regla general aplicable en materia de procedimiento administrativo de las entidades locales, regla que se considera norma estatal básica en materia de régimen local, dictada de conformidad con el título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE.

En todo caso, establecido ya en los párrafos anteriores del fundamento jurídico 6 la constitucionalidad de la obligación de notificar a los órganos estatales y los efectos que dicha notificación produce para formular alegaciones y plantear recursos, no se alcanzan a comprender las razones por las que una previsión como ésta, meramente organizativa, ha de ser considerada básica ex art. 149.1.18 CE, pues pese que, como señala nuestra doctrina, el Estado «puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas» (STC 251/2006, FJ 9), lo cierto es que el establecimiento de esta regulación para un caso concreto excede, por su carácter meramente instrumental, de tal carácter. En ese sentido el supuesto examinado guarda evidentes similitudes con el examinado en la STC 61/1997, FJ 26 a). Allí se afirmó que «La redacción dada al art. 135.2 T.R.L.S. merece el reproche de inconstitucionalidad, si se tiene en cuenta que no se ha limitado a establecer el deber de notificar la revisión o reforma del planeamiento al objeto de permitir, en su caso, el ejercicio de las competencias estatales que puedan verse afectadas, sino que, a través de ello, ha fijado reglas de procedimiento para las que carece de título competencial específico. En efecto, el art. 135.2 T.R.L.S. impone a la Administración competente que le notifique a la del Estado la 'iniciación del procedimiento', 'en el plazo de un mes desde la adopción del correspondiente acuerdo por el Ayuntamiento', extremos éstos que, además de no ser necesarios en todo caso para garantizar la efectividad del deber de notificar y la eventual comparecencia de la Administración del Estado, no quedan a cubierto de título competencial alguno. Ha de concluirse, pues, por las razones antedichas, la inconstitucionalidad del art. 135.2 T.R.L.S.».

En el presente caso la conclusión hubiera debido ser similar, pues el Estado no se ha limitado a establecer el deber de notificar la revisión o reforma del planeamiento al objeto de permitir, en su caso, el ejercicio de las competencias estatales que puedan verse afectadas, sino que, a través de ello, ha fijado reglas de organización relativas a la forma de proceder a la notificación para las que carece de título competencial específico.

No creo admisible argumentar que «esta previsión no viene a ser sino mera plasmación de lo que constituye una regla general aplicable en materia de procedimiento administrativo de las Entidades Locales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 192.2 del Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (dictado al amparo de la habilitación reglamentaria al Gobierno contenida en la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuya constitucionalidad declaramos en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 30)», pues, de conformidad con la doctrina de la STC 214/1989, FJ 30, dicho Reglamento no puede ser calificado como básico. Así, en dicha Sentencia, en relación a la habilitación al Gobierno para que, en uso de su potestad reglamentaria, actualizase determinadas normas reglamentarias (entre ellas el antecedente del reglamento que se cita) las calificó expresamente como no básicas concluyendo que «con ello el Estado atiende a una exigencia fundamental, que no es otra que la de prevenir un marco normativo general que venga a cubrir no sólo las consecuencias resultantes de los diferentes niveles competenciales existentes en la materia entre unas y otras comunidades, sino también la simple inactividad normativa que transitoriamente, o no, pueda producirse en aquellas Comunidades Autónomas con competencia para desarrollar las normas básicas estatales. Serán pues, las normas autonómicas que, ajustándose a las bases estatales, vayan dictándose, las que, en todo caso, desplazarán en su aplicabilidad directa o eficacia territorial a esas otras normas estatales no básicas dictadas al amparo de la Disposición final primera de la L.R.B.R.L.»

Cuestiono asimismo que se afirme, implícitamente, que la norma es innecesaria o redundante de lo dispuesto en los arts. 56.1 y 64 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL), puesto que lo aquí discutido es distinto: ¿qué título competencial tiene el Estado para reiterar dicha obligación en relación específicamente con los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas? Dado que, como ya se ha avanzado, la respuesta a esa pregunta no es convincente, nada aporta la cita a la LBRL, salvo, quizás, para poner de manifiesto lo superfluo de la previsión estatal.

3. El segundo aspecto en el que discrepo de la Sentencia de la mayoría se refiere a los arts. 191.5 y 6.

El art. 191.5 dispone, en relación a la desafectación de bienes de dominio público, que «[t]ranscurridos dos años desde que se hubiese notificado la desafectación, sin que el planeamiento urbanístico haya otorgado a los inmuebles desafectados la nueva calificación que corresponda de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, el ayuntamiento correspondiente se responsabilizará de su custodia y mantenimiento.»

En mi criterio el precepto plantea tres problemas: 1) en ningún momento se justifican las razones por las que tal regulación se dicta al amparo del art 149.1.18 CE, pues, solamente desde un entendimiento completamente desnaturalizado de este precepto constitucional puede entenderse que justifica una regulación como la del art. 191.5; 2) se vulneran, en consecuencia, las competencias autonómicas en materia de urbanismo y 3) no se contesta de modo convincente a la alegación relativa a la vulneración del principio constitucional de autonomía local.

Puesto que la Sentencia de la mayoría enjuicia el precepto separando la vertiente competencial de la estrictamente relacionada con la autonomía local, procederé de la misma manera.

En el enjuiciamiento en la vertiente competencial del recurso se comienza aludiendo al contenido de dicho deber de conservación, tal como viene definido en el art. 9.1 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, al regular el estatuto básico de la propiedad urbana, señalando que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final primera, apartado 1, del citado texto legal, el mencionado precepto se incluye entre los que tienen el carácter de «condiciones básicas de 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 ahí la Sentencia concluye que «el traslado al Ayuntamiento del deber de conservación de las edificaciones o instalaciones de titularidad estatal ya desafectadas supone el establecimiento de una excepción a la regulación común del estatuto de la propiedad urbana, que atribuye al propietario el deber de conservación, excepción que, de acuerdo con la delimitación de competencias que acaba de exponerse, corresponde establecer en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE». Excepción que fundamenta en que el precepto «viene a determinar los efectos derivados del incumplimiento del mencionado deber de calificación y asignación de uso a los bienes demaniales desafectados, en ejercicio de la competencia que el Estado ostenta ex art. 149.1.18 CE, tanto en lo relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como en lo que respecta a la legislación básica en materia de 'sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas', mediante la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad municipal», lo que, además, le permite deducir que no hay vulneración alguna de las competencias autonómicas en materia urbanística.

Considero que los argumentos de la Sentencia no justifican la excepción que el precepto establece a favor de los bienes patrimoniales del Estado, pues todo gira en torno a que se trata de una suerte de medio para forzar el cambio en la calificación de los bienes, pero lo hace de tal forma que no resultan convincentes las razones por las que se explicaría este régimen privilegiado para los bienes patrimoniales del Estado. Régimen que, en la perspectiva competencial en la que nos sitúa el recurso, ha de basarse en alguna competencia estatal a tenor, tanto de la necesidad de respetar el carácter exclusivo de las competencias autonómicas en materia de urbanismo como de la obligación de que,

caso de incidir sobre aquellas, las competencias del Estado se mantengan dentro de los límites que les son propios. No creo que las que se citan, derivadas ambas del art. 149.1.18 CE, presten cobertura a la norma impugnada.

En suma, lo que la ponencia afirma es que el deber de conservación de los bienes que pesa sobre todo propietario se excepciona para los bienes patrimoniales del Estado ex art. 149.1.18 CE, excepción respecto a la regulación común de ese estatuto de la propiedad urbana (regulación común que se encuentra en el art. 9 del texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008 (TRLR), por tanto, condición general de igualdad ex art. 149.1.1 CE que el Estado ha establecido en esta materia). Obsérvese que no hay aquí, ni siquiera, una regulación general del deber de conservación que distinguiera entre tipos de propietarios sino, directamente, una regulación singular. De hecho, el legítimo objetivo de obtención de rendimiento económico de la explotación de los bienes patrimoniales del Estado, razón que parece inspirar el precepto, es el mismo que persigue cualquier propietario, por lo que, tampoco así, se entiende la excepción, que incluso podría afirmarse que va en contra del art. 149.1.1 CE, ya que los bienes de otras administraciones públicas o, incluso, de los particulares tienen el mismo interés en su recalificación.

Por otra parte, para justificar la cobertura en el art. 149.1.18 CE, la Sentencia aporta dos títulos competenciales de los incluidos en el citado precepto constitucional, el relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y el que respecta a la «legislación básica en materia de ‘sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas’». En mi opinión aquí se confunden dos planos.

Ninguna duda cabe de que corresponde al Estado la desafectación de los bienes demaniales de los que es titular (pese a que tal facultad, más que en el art. 149.1.18 CE, se residencia en la titularidad del Estado sobre dicho demanio). Pero la regulación de las eventuales consecuencias de incumplimientos del deber de calificación, y por extensión del de modificar el planeamiento que ese cambio de calificación frecuentemente implica, no pueden ser amparados por el art. 149.1.18 CE, ya que nada hay en ninguno de los dos títulos competenciales empleados por la Sentencia que permita entenderlo en tal sentido.

En primer lugar, resulta cuando menos difícil considerar que la excepción a una regla general, la del deber de conservación de los bienes, establecida por el Estado en su propio y exclusivo beneficio, se adecue al concepto de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas acuñado por la doctrina constitucional, que ha recalcado la virtualidad de dicho título para establecer «los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas», así como para garantizar «a los administrados un tratamiento común ante ellas», aspectos ambos que se ven ahora radicalmente obviados. Por otro, tampoco está de más advertir que las consecuencias del incumplimiento de deberes en materia urbanística el Estado ya las ha previsto mediante la forma de supuestos indemnizatorios de los regulados en el art. 35 TRLR, que es la norma que regula, en términos generales, la responsabilidad por incumplimiento, que nuestra doctrina (SSTC 61/1997, FJ 33, y 164/2001, FJ 47) ha considerado inserto en el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas.

En segundo lugar, al tratarse de un régimen que solamente es aplicable a los inmuebles del Estado, ni siquiera podría entenderse que se trata de normativa básica común a todas las Administraciones públicas en materia de régimen patrimonial, que es el canon empleado por la Sentencia.

En tercer lugar, la referencia a la responsabilidad patrimonial no me parece procedente, pues es obvio que, por no concurrir los supuestos estructurales para ello, nada tiene que ver el régimen que cuestiono con la responsabilidad de las Administraciones públicas, que corresponde al Estado establecer como garantía de la normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio. Por lo demás la Sentencia contradice la interpretación tradicional de dicha cláusula, que reserva al Estado la legislación sobre la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, para que los particulares tengan un trato uniforme cuando son víctimas de lesiones antijurídicas imputables a los poderes públicos; no es un título para regular otros tipos de consecuencias o

«responsabilidades» por la inactividad o la falta de ejercicio de competencias por las diversas administraciones.

Otro problema son las consecuencias materiales que la excepción, en cuanto que el cambio en la calificación del bien desafectado implica su cambio de uso, produce sobre el planeamiento, y, por extensión, en la competencia autonómica sobre urbanismo, por cuanto la calificación urbanística no es otra cosa que regular el destino de los bienes conforme al ordenamiento urbanístico (un ejemplo de lo que afirmo puede encontrarse en la STC 148/2012, FJ 15, en relación precisamente a una norma autonómica reguladora de la calificación a otorgar a determinados bienes una vez desafectados). Una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra bien distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deban recibir esos terrenos ya desafectados. El precepto regula así las consecuencias del incumplimiento de un deber de calificación y asignación de uso de determinados inmuebles, lo que entra de lleno en la competencia autonómica sobre urbanismo.

En efecto, se está, siquiera indirectamente, imponiendo que la modificación del planeamiento haya de realizarse en un plazo determinado a fin de otorgar la nueva calificación a los inmuebles desafectados. Ha de advertirse al respecto que la calificación supone una notable incidencia en el planeamiento y en la ejecución urbanística, en cuanto que determina los posibles usos y la modificación o revisión del planeamiento. Así, el caso ahora enjuiciado, en la medida en que lo que se persigue es el cambio en la calificación, con la consiguiente incidencia en la planificación, guarda relación con asuntos en los que el Tribunal se ha pronunciado ya sobre la decisión del legislador básico de optar por un concreto instrumento o técnica urbanística, que no se desprende necesariamente de las condiciones básicas y que pertenece a la competencia sobre la materia urbanística. Así en la STC 61/1997, FJ 28 e), el Tribunal declaró con relación a un título horizontal del Estado como es la cláusula contenida en el art. 149.1.1 CE, que ésta «no puede amparar la configuración de técnicas concretas, por más que puedan incidir sobre la propiedad urbana, cuando exceden de la regulación de las condiciones básicas de las facultades y deberes fundamentales, como sucede, en los términos ya señalados, en relación con el aprovechamiento tipo ..., las unidades de ejecución ... y, ahora, con la técnica de la reparcelación a la que se refieren las letras a) y c) del art. 166.1 T.R.L.S.». Doctrina constitucional a la que se remite la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 3.

Finalmente, desde la perspectiva de la autonomía local, el precepto establece una suerte de consecuencia sancionadora que carece de respaldo legal alguno en la Ley de bases del régimen local y que es incompatible con el propio principio constitucional de autonomía local. Se establece *ex lege* una obligación para conseguir, en un plazo determinado, la obtención de utilidad urbanística del bien so pena de trasladar al Ayuntamiento lo que no es sino una responsabilidad del propietario. No me parece nada convincente el argumento de la Sentencia para descartar la vulneración de la autonomía local, pues lo que viene a sostener es que, como en el cambio de planeamiento interviene la corporación local, no se vulnera su autonomía. Eso es, en mi criterio, desenfocar el problema. No se discute que, si hay un cambio en la calificación y, muy probablemente, de planeamiento, ese cambio determina o implica la intervención local, sino que esa intervención de la corporación local es ajena a su voluntad, pues le viene impuesta por el precepto legal, ya que establece una suerte de plazo preclusivo para realizar el cambio en la calificación del bien so pena de la traslación de los deberes de custodia y conservación. Es, precisamente, por la determinación de las consecuencias que el incumplimiento de ese plazo conlleva y a lo que obliga a la entidad local, por lo que el precepto incurre en vulneración del principio constitucional de autonomía local. Si, como este Tribunal tiene declarado, «la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico... es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio» (STC 148/2012, FJ 15) y el citado principio constitucional se concreta en «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y

en beneficio de sus habitantes» (por todas, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8), fácilmente se colige que el art. 191.5 no se ajusta a tales criterios.

De hecho el precepto viene a introducir un elemento temporal en el cambio de calificación que afecta a la libertad de la entidad local para decidir el momento oportuno para llevar a cabo tal cambio en la calificación del bien y, por extensión, del planeamiento. Además, el precepto olvida que, en muchas ocasiones, la reforma del planeamiento no es una competencia exclusiva municipal pues está sometida bien a aprobación, bien a informe vinculante de otras Administraciones públicas (así, por ejemplo, arts. 49, 57, 62 y 63 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, urbanística de Aragón), con lo que, en cuanto que el Estado no es competente para determinar quién aprueba el planeamiento, tampoco podría el precepto determinar las responsabilidades por el incumplimiento de la obligación de planificar o de modificar el planeamiento como consecuencia del cambio en la calificación urbanística del bien patrimonial.

4. Algunas de las razones anteriores determinan también, en mi opinión, la inconstitucionalidad del art. 191.6 («En cualquier caso, si transcurriere el plazo establecido en la legislación urbanística aplicable para instar la expropiación por ministerio de la ley, sin que el planeamiento urbanístico hubiese otorgado una nueva calificación a los bienes desafectados, la Administración General del Estado o el organismo público advertirá a la Administración municipal de su propósito de comenzar el expediente de justiprecio, el cual se iniciará en la forma prevista en dicha legislación»). La Sentencia de la mayoría no entra en su examen por entender que se alegaba que incurría en las mismas tachas de inconstitucionalidad que fundamentan la impugnación dirigida contra el apartado 3 del art. 191, remitiéndose a lo ya razonado para desestimar esa impugnación. Es cierto que el recurrente no incluye una argumentación expresa respecto al art. 191.6, pero también lo es que lo que alega es la vulneración de las competencias autonómicas en materia de urbanismo, en la que se engloba la regulación de la expropiación por ese motivo. Junto a ello la función de depuración objetiva del ordenamiento que es propia del recurso de inconstitucionalidad hubiera debido permitir al Tribunal apreciar que la norma es contraria a la Constitución por motivos distintos a los alegados por las partes (art. 39.2 LOTC), máxime en casos como éste en que la doctrina constitucional es clara.

La norma está, directamente, regulando un supuesto de inicio de un expediente expropiatorio por razón de urbanismo al margen de lo que pueda disponer la legislación autonómica, que ve limitado su ámbito de aplicación por la decisión estatal, ya que solamente será aplicable para determinar el plazo y los aspectos procedimentales pero no en lo sustantivo, esto es, para decidir si la omisión en el cambio de calificación del inmueble habilita para iniciar un expediente expropiatorio. Se trata casi de una expropiación-sanción, ya que el obligado a expropiar es el Ayuntamiento incumplidor, sin que tampoco se sepa la finalidad a la que la expropiación va a servir, salvo la obtención de rendimiento económico para el titular del bien, a través del justiprecio. La doctrina constitucional establece que la regulación de la institución expropiatoria en cuanto tal corresponde al Estado, pero la fijación de causas o fines expropiatorios en materias de competencia autonómica corresponde a éstas (en tal sentido, y por relación al urbanismo, STC 164/2001, FJ 36). Así resulta que, en aplicación de la citada doctrina el art. 191.6 es contrario al orden constitucional de distribución de competencias pues establece un presupuesto de hecho que exige la presencia de dos circunstancias: el transcurso del plazo de aplicación legal de la expropiación urbanística y la falta de otorgamiento en dicho plazo de la calificación de los inmuebles estatales. Dadas esas dos circunstancias dispone un nuevo modo de iniciación de la expropiación urbanística pues la remisión a la legislación autonómica no es a efectos de determinar si se produce o no la expropiación sino únicamente a efectos procedimentales.

Y en ese sentido emito mi Voto particular.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Pascual Sala Sánchez.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula la Magistrada doña Encarnación Roca Trías respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 596-2004*

Con el mayor respeto a la opinión mayoritaria de mis compañeros, debo expresar mi discrepancia con los razonamientos vertidos en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia y, en consecuencia, con la desestimación del recurso en lo relativo a los apartados tercero, quinto y sexto del art. 191 de la Ley 33/2003, de patrimonio de las Administraciones públicas.

No puedo compartir, en primer lugar, el método utilizado por la Sentencia al analizar de forma aislada cada uno de los apartados impugnados, pues sólo con su interpretación conjunta la norma adquiere cabal sentido. Esto es, precisamente, lo que alega el recurrente: que el juego de los preceptos impugnados vulnera tanto las competencias autonómicas en materia de urbanismo como la autonomía local.

Y, en mi opinión, no le falta razón como a continuación se argumentará. Si bien es verdad que el art. 191 de la Ley 33/2003 favorece la rentabilidad y eficacia que debe presidir la gestión de todos los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas –y no sólo los de titularidad del Estado– (art. 8 de la Ley 33/2003 dictado en ejercicio de la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.18 CE), este precepto viene a establecer un régimen privilegiado para los bienes patrimoniales del Estado que no sólo no tiene cabida en el art. 149.1.18 CE, sino que contradice las condiciones básicas del estatuto de la propiedad dictadas ex art. 149.1.1 CE, establece reglas urbanísticas de competencia exclusivamente autonómica y predetermina la libertad de los municipios a la hora de diseñar el modelo de ciudad que desean para sus habitantes.

El art. 191 de la Ley 33/2003 regula las consecuencias de la desafectación por el Estado de los inmuebles construidos sobre suelos a los que el planeamiento urbanístico no otorga aprovechamiento lucrativo. Tras su desafectación, estos inmuebles pasan a ser bienes patrimoniales, fuente de ingresos para el erario público estatal, y su destino, como el de cualquier otro bien inmueble de propiedad privada, viene determinado por el planeamiento, lo cual, por otra parte, ni siquiera es discutido por el legislador estatal que se considera vinculado por el régimen estatutario de la propiedad. Buena prueba de ello es que el propio legislador insta la modificación de la calificación que el planeamiento otorga a los bienes desafectados.

Por ello, el apartado tercero del art. 191 impone la obligación a las autoridades urbanísticas de dar un nuevo destino a los bienes desafectados por el Estado, que bien podrá ser lucrativo o dotacional. En el caso de que sea dotacional, el destino será para el ejercicio de las competencias de otras Administraciones públicas, que deberán obtener el terreno de forma onerosa (art. 191.2), pues la modificación del destino de los bienes para el ejercicio de otra competencia del Estado, distinta de la contemplada en el planeamiento, se impone a éste, como bien señala la Sentencia de la que discrepo.

No comparto en modo alguno, sin embargo, que la obligación de modificar la calificación urbanística quede limitada, como entiende la Sentencia, a una suerte de obligación natural, esto es, a «recoger un *desideratum* o, lo que es lo mismo, a enunciar un genérico principio de coherencia, del que no derivan obligaciones, condicionamientos o requisitos para el planificador urbanístico, por lo que no puede afectar a las competencias autonómicas». Antes al contrario. Los apartados 5 y 6 del art. 191 establecen condicionamientos, en mi opinión, incompatibles con la autonomía local, que la Sentencia no pondera, y a los que ni siquiera se refiere so pretexto de que no se «excluye la intervención de los municipios en el supuesto contemplado de desafectación de inmuebles del Patrimonio del Estado, sino que, por el contrario, prevé la intervención municipal en la nueva calificación del inmueble, conforme al planeamiento urbanístico». La ley impugnada mantiene, en efecto, la competencia del planeamiento para modificar la calificación o destino de los bienes desafectados, pero la condiciona de tal manera que el mantenimiento por el planeamiento del destino que tenían asignado implica, de *facto*, el cambio de calificación y la obligación de su obtención a costa del Ayuntamiento y en contra de los intereses municipales que éste representa.

En efecto, el art. 191.6 establece un plazo máximo para la modificación o, en caso de que fuera necesario, para la revisión, del planeamiento (art. 191.6) aunque ello no convenga al interés urbanístico municipal pues, transcurrido el plazo contemplado en la legislación autonómica, se opera la ficción legal de que los terrenos del Estado han sido calificados como equipamientos de titularidad municipal que deben ser obtenidos por expropiación. Por otra parte, se condiciona el destino que debe otorgarles el planeamiento, pues, o se les reconoce aprovechamiento lucrativo en el plazo que contempla el art. 191.6 o, en otro caso, el Ayuntamiento se verá obligado a obtenerlos a costa de delimitar unidades o sectores excedentarios a los que adscribirlos o en los que incluirlos para obtenerlos por cesión obligatoria, aunque ello no sea lo más idóneo para el diseño de la ciudad, y si no lo hace, se verá obligado a obtenerlos por expropiación, aunque no sean necesarios para el ejercicio de sus competencias municipales y no encajen en sus previsiones o prioridades de gasto. La obtención de los citados terrenos no depende, en consecuencia, de una decisión libremente adoptada por el planeamiento, sino de la decisión de otra Administración llevada, no por la necesidad de ejercer una competencia propia, sino por la de obtener rendimientos económicos de unos bienes antaño afectados al dominio público.

El apartado quinto del art. 191 de la Ley 33/2003, establece que transcurridos dos años desde que se haya notificado la desafectación sin modificación del planeamiento, el Ayuntamiento se responsabilizará de su custodia y mantenimiento. En consecuencia, este apartado traslada al Ayuntamiento uno de los deberes de los propietarios que forman parte del estatuto de la propiedad (art. 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008). Dice la Sentencia que «el traslado al Ayuntamiento del deber de conservación de las edificaciones o instalaciones de titularidad estatal ya desafectadas supone el establecimiento de una excepción a la regulación común del estatuto de la propiedad urbana, que atribuye al propietario el deber de conservación, excepción que, de acuerdo con la delimitación de competencias que acaba de exponerse, corresponde establecer en exclusiva al Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE».

Pues bien, en la STC 61/1997, afirmamos que la definición del régimen estatutario de la propiedad por parte del Estado encuentra su título competencial en el art. 149.1.1 CE, pues con él se establecen las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes. Entiendo que estas condiciones básicas resultan de aplicación a la propiedad privada de las Administraciones públicas, pues la regulación del derecho de propiedad del art. 33 CE, excluidos los bienes de dominio público, no distingue entre propietarios públicos o privados, y la función social de la propiedad es también predicable de la perteneciente a las Administraciones públicas, tanto más cuando el art. 103 CE somete su actuación al interés general. Así pues, si la obligación de conservación de sus bienes patrimoniales le viene dada a la Administración por el ejercicio de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE, ésta no podrá ser excepcionada, como afirma la Sentencia, por la competencia que le otorga el art. 149.1.18 CE.

Si, por el contrario, se entendiera que la propiedad privada de la Administración no es un derecho afectado por la definición de derechos y obligaciones básicas que contiene el texto refundido de la Ley del suelo, y sometido al régimen estatutario de la propiedad, el Estado estaría definiendo el régimen de obligaciones que atañe a la propiedad privada de las administraciones públicas, pero entonces, ex art. 149.1.18 CE, tendría que hacerlo para los bienes de todas las Administraciones públicas, pues, precisamente, la legislación básica implica la definición del régimen común mínimo que debe predicarse de todos los bienes patrimoniales y no solo de los bienes patrimoniales de titularidad del Estado.

Y no cabe tampoco entender, en mi opinión, que esta regulación forma parte de la regulación de la responsabilidad patrimonial que se habría ocasionado por incumplimiento de un deber por parte del municipio, o como señala la Sentencia del «[s]istema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas', mediante la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas de la inactividad municipal».

Y no sólo porque los supuestos de responsabilidad patrimonial ya están regulados en la legislación estatal de suelo, sin que se haga mención alguna al supuesto que nos

ocupa, sino porque, difícilmente, puede atribuirse a los municipios responsabilidad patrimonial por el incumplimiento del deber de modificar el planeamiento urbanístico, cuando el propio apartado tercero del art. 191 impone esta obligación a las «autoridades urbanísticas», ya sean municipales o autonómicas, y cuando en las legislaciones urbanísticas autonómicas se impone, por regla general, la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento que podrían modificar el uso dotacional que los inmuebles desafectados tienen atribuido.

El apartado sexto del art. 191 impone, finalmente, la obligación de expropiación por el Ayuntamiento de los bienes desafectados si en el plazo establecido por la legislación urbanística para la expropiación por ministerio de la ley no se hubiera modificado su calificación. Entiendo, como anticipé, que la obligación de expropiación equivale a una modificación *ope legis* de la calificación de los terrenos desafectados y su conversión en suelos de equipamientos de titularidad municipal a obtener por expropiación y, por tanto, vulneradora de la autonomía municipal. Pero aunque no fuera así, la determinación de las causas de expropiación corresponde a los titulares de la competencia sustantiva a la que la citada potestad sirve. Por ello, la regulación de la *causa expropiandi* de los bienes desafectados por el Estado correspondería, en su caso, a las Comunidades Autónomas, pues forma parte de su competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Madrid, a veintitrés de abril de dos mil trece.—Encarnación Roca Trías.—Firmado y rubricado.