

ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material.

Será preciso, pues, examinar los títulos invocados por el Estado como justificación de su intervención normativa en materia urbanística y verificar, mediante el examen de los preceptos enumerados en los dos primeros apartados de la Disposición final única del T.R.L.S., la corrección de la calificación otorgada por el legislador estatal respecto de su aplicabilidad. Ha de precisarse, a este respecto, que si bien las Comunidades Autónomas recurrentes admiten, en línea de principio, la concurrencia del título competencial del art. 149.1.1.º C.E., entienden que en su ejercicio el legislador estatal se ha extralimitado en relación con determinados preceptos de la disposición impugnada reguladores de la propiedad urbana.

Conviene, por lo expuesto, pronunciarse sobre el alcance del referido art. 149.1.1.º C.E. y su proyección sobre el derecho de propiedad del suelo, por cuanto constituye uno de los elementos esenciales para elucidar la calificación como básicos por el T.R.L.S. de buena parte de los preceptos impugnados.

Otro tanto ha de decirse en relación con los diversos títulos competenciales invocados por la Disposición final única del T.R.L.S., y señaladamente el que se ampara en el art. 149.1.18.º C.E. en cuanto atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, el procedimiento administrativo común, la legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.

Procede, por ello, determinar en primer lugar el ámbito de la competencia sobre urbanismo asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de lo previsto en los arts. 148 y 149 C.E. y en los Estatutos de Autonomía para poder así discernir si en tal competencia exclusiva ha incidido, con injerencia no aceptable constitucionalmente, el Real Decreto Legislativo impugnado.

6. (La competencia sobre urbanismo).

a) Sin perjuicio de ulteriores concreciones, el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto normativo de las Leyes urbanísticas (recogida en la primera Ley del Suelo de 1956, art. 1). Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

El contenido que acaba de enunciarse se traduce en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo.

Ha de añadirse que, si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47 C.E., párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política, en este caso,

urbanística, a las que han de atenerse en el ejercicio de sus respectivas competencias, los entes públicos a saber: La utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación (art. 47 C.E., párrafo primero); y la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47 C.E., párrafo segundo). Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3, inciso primero, C.E., el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 C.E. «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (SSTC 19/1982, fundamento jurídico 6, y 45/1989, fundamento jurídico 4).

b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 C.E. reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la C.E. es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el T.R.L.S.: «La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional.» (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el T.R.L.S.

7. (Delimitación negativa y positiva de la competencia del art. 149.1.1.º C.E.).

Al objeto de situar el art. 149.1.1.º C.E. en su debido contexto, deben hacerse algunas precisiones acerca de la naturaleza y alcance de la competencia estatal que aquí se considera para mejor determinar, desde una inter-

pretación sistemática, cómo ha de articularse con la competencia autonómica sobre urbanismo.

a) En primer lugar, importa delimitar por vía negativa el título competencial residenciado en el art. 149.1.1.º C.E. De una parte, no se puede identificar con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación. De otra, el art. 149.1.1.º C.E. no viene a ser un trasunto, en el plano competencial, del art. 14 C.E., que, por lo demás, vincula a todos los poderes públicos. Este título estatal no representa, pues, una suerte de protección del legislador autonómico de un trato divergente y desproporcionado respecto de la legislación estatal.

Ha de añadirse que «condiciones básicas» no es sinónimo de «legislación básica», «bases» o «normas básicas». El art. 149.1.1.º C.E., en efecto, no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino sólo el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad. Y si bien es cierto que su regulación no puede suponer una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate y, en consecuencia, es claro que las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho —como en el caso de la propiedad del suelo—, no lo es menos, sin embargo, que la competencia *ex art.* 149.1.1.º C.E. no se mueve en la lógica de las bases estatales-legislación autonómica de desarrollo. En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias.

Finalmente, las condiciones básicas no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 C.E.), técnica cuyo objeto, como hemos reiterado desde la STC 11/1981, consiste en garantizar el derecho frente a los eventuales abusos o extralimitaciones de los poderes públicos, en particular y en primer término, del legislador, cualquiera que éste sea, en su tarea reguladora. El contenido esencial constituye, pues, una garantía constitucional en favor del individuo, algo a respetar por el legislador en cada caso competente, no para regular; no es, en definitiva, una técnica que permita determinar lo que al Estado o a las Comunidades Autónomas les corresponde. En términos positivos, pues, tanto el legislador estatal de las condiciones básicas, como el autonómico deben respetar el contenido esencial del derecho de propiedad (art. 53.1 C.E.).

b) En segundo lugar, conviene recordar algunas notas que delimitan positivamente la competencia estatal *ex art.* 149.1.1.º C.E. Así, en lo que hace a su ámbito material o alcance horizontal, es de advertir que la «materia» sobre la que recae o proyecta son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. Ahora bien, las condiciones básicas que garantizan la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan y, en consecuencia, el art. 149.1.1.º C.E. sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha rela-

ción, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. De lo contrario, dada la fuerza expansiva de los derechos y la función fundamentadora de todo el ordenamiento jurídico que éstos tienen atribuida (art. 10.1 C.E.), quedaría desbordado el ámbito y sentido del art. 149.1.1.º C.E., que no puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Por otra parte, tal como se ha indicado, constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una «regulación», aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico.

En definitiva, y para recapitular, el art. 149.1.1.º C.E. no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual, aunque la normación del derecho por virtud de esta competencia sea limitada, no ya sólo porque no se inscriba en la dinámica de las bases-desarrollo, en la que siempre ha de estar un espacio normativo para las Comunidades Autónomas, sino, más exactamente, como ha quedado razonado, porque las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados. La regulación de esas condiciones básicas sí corresponde por entero y en exclusiva al Estado, pero con tal normación, como es evidente, no se determina ni se agota su entero régimen jurídico. En tal contexto, no debe olvidarse que la «igualdad de todos los españoles» representa el elemento teleológico o finalista del título competencial que aquí se considera, el único que justifica y ampara el ejercicio de la competencia estatal. En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal *ex art.* 149.1.1.º C.E. la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenidos susceptibles de apropiación que de ahí resulta.

8. (Contenido o significado de las «condiciones básicas»).

Una comprensión sistemática del entero orden competencial lleva a concluir, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, que las «condiciones básicas» hacen referencia al contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). En todo caso, las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta. Como hemos insistido, si por «condiciones básicas» hubiera de entenderse cualquier condición «material», obligado sería concluir que esa interpretación tan amplia habría de conducir a un solapamiento con otras competencias estatales explicitadas en el art. 149.1 C.E. o, lo que es peor, a una invasión de las competencias autonómicas. Si nos referimos al ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, bastaría con que el Estado invocara la regulación de las condiciones básicas de igualdad —sociales, económicas, políticas y jurídicas— para el ejercicio de la propiedad urbana y la libertad de empresa, por ejemplo, para que pudiera dictar a las Comunidades Autónomas tal que poco les restaría a una Normativa de urbanismo de esta competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Dentro de esas «condiciones básicas» cabe entender incluidos asimismo aquellos criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con aquéllas, tales como

el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho (así, respecto de la propiedad privada la demanialización de toda una categoría de bienes definidos por sus características naturales: STC 227/1988, fundamento jurídico 14); los deberes, requisitos mínimos o condiciones básicas en que ha de ejercerse un derecho (SSTC 5/1981, fundamento jurídico 26; 37/1981, fundamento jurídico 2); los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho (como la inscripción censal para el derecho de sufragio; STC 154/1988, fundamento jurídico 3); etc.

De este modo las «condiciones básicas», y por lo que hace al caso planteado, una primera interpretación literal del art. 149.1.1.º C.E. en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Esta es, obviamente, la concepción de fondo que subyace al legislador estatal del suelo en el T.R.L.S. y de la que los recurrentes, en algunas de sus manifestaciones, discrepan con mayor o menor amplitud, según los casos, como habrá ocasión de poner de relieve.

9. (Art. 149.1.1.º C.E. en relación con el derecho de propiedad del suelo).

a) Para analizar la proyección de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1.º C.E. sobre el derecho de propiedad y, señaladamente, sobre la propiedad urbana, conviene recordar, a título introductorio, nuestra doctrina, sintetizada en la STC 156/1995, según la cual, «en relación precisamente con el derecho a la propiedad que reconoce el art. 33 C.E., hemos señalado que el título del art. 149.1.1.º C.E. no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (lo que por otra parte sería incompatible con la opción por un Estado organizado en la forma establecida en el título VIII de la Constitución), sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado» (fundamento jurídico 3), como consecuencia de este título que tiene, sin duda, un carácter específico y autónomo, en cuanto que le atribuye al Estado ciertas facultades según el derecho constitucional de que se trate (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 9; 149/1991, fundamento jurídico 8; 154/1988, fundamento jurídico 3; 75 y 86/1990, fundamento jurídico 2; 82/1986, fundamento jurídico 4; 52/1988, fundamento jurídico 4; 87/1985, fundamento jurídico 8); etc.

Este precepto, en efecto, autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato —asimismo básica o esencial— de todos los espa-

ñoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (STC 37/1987, fundamento jurídico 9), lo que puede expresarse, por ejemplo, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar una proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad [STC 149/1991, fundamento jurídico 8; asimismo, para otras aplicaciones, fundamento jurídico 1 D), y STC 227/1988, fundamento jurídico 8]; etc.

b) También es necesario recordar algunos de los criterios que hemos venido subrayando a fin de coherente esta competencia exclusiva del Estado, que, como se ha dicho, tiene un carácter específico y concreto —la regulación de las condiciones básicas—, con otras competencias autonómicas que, como el urbanismo, se refieren a todo un sector del ordenamiento jurídico. «La función que al Estado encomienda el art. 149.1.1.º C.E. ha de desarrollarse sin desconocer el régimen competencial diseñado en el resto del precepto y en los Estatutos de Autonomía y sin que el Estado pueda asumir funciones que, más que garantizar condiciones básicas de igualdad, ampararían la infracción del orden constitucional de competencias» (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4; 43/1996, fundamento jurídico 2).

En lo que aquí concierne, no puede desconocerse que se contempla el derecho de propiedad desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad (regla 1.ª del art. 149.1 C.E.) y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, que la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8.ª del mismo precepto, como se verá en el fundamento jurídico 11. Ello significa, por lo que ahora interesa, que la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1.º C.E. en relación con aquellas manifestaciones del dominio sobre las que las Comunidades Autónomas sí ostentan competencias no puede utilizarse para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica (cfr. SSTC 194/1994, fundamento jurídico 4; 43/1996, fundamento jurídico 2, entre otras). Más en concreto, el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1.º C.E.) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudad.

10. (Consecuencias de esta competencia sobre el derecho de propiedad urbana y el urbanismo).

Siendo ello así, y sin perjuicio de cuanto se indique en el enjuiciamiento de cada una de las concretas impugnaciones, cabe admitir que la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos —o delimitación nega-

tiva— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1.º C.E., como ya se ha anticipado en el fundamento jurídico 8, *in fine*. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. En tal sentido, no debe olvidarse que la función social forma parte del contenido del derecho de propiedad y expresa y sintetiza los deberes que modulan su ejercicio (art. 33.2 C.E.), así como que la competencia estatal *ex art.* 149.1.1.º C.E. se extiende a los deberes constitucionales (arts. 149.1.1.º y 33.2 C.E.). De ahí que puedan encontrar cobijo bajo la competencia estatal las manifestaciones más elementales de la función social de la propiedad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer, en cuanto sirvan para garantizar la igualdad a que se refiere el art. 149.1.1.º C.E. No es posible, pues, rechazar *a priori* o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social.

Por otra parte, es claro que el art. 149.1.1.º C.E. permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada sobre la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente.

A resultas de esas condiciones básicas, por tanto, el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo. Las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación (como, *v. gr.*, la que descansa en el art. 149.1.8.º C.E., en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio; o la relativa a las garantías expropiatorias *ex art.* 149.1.18.º C.E., en los términos que más tarde se verán).

Si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1.º C.E. pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana.

11. (Competencias *ex art.* 149.1.8.º y 149.1.18.º).

Finalmente, entre los títulos competenciales en favor del Estado susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora citarse los que consagran los arts. 149.1.8.º y 18.º C.E. Por virtud del primero, al Estado incumbe con carácter exclusivo la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan, competencia cuya incidencia habrá que considerar cuando las normas impugnadas contengan efectivamente legislación civil. No obstante, y habida cuenta del escaso número de impugnaciones deducidas por la pretendida infracción competencial de este título, no es necesario hacer aquí una consideración especial y previa acerca de su significado, sobre el que, por otra parte, se ha producido ya una dilatada jurisprudencia (entre otras, SSTC 58/1982, 71/1982, 85/1984, 37/1987, 227/1988, 15/1989, 170/1989, 17/1990, 121/1992, 88/1993, 156/1993, 264/1993, 102/1995, 146/1996, etc.).

Por su parte, el art. 149.1.18.º C.E. atribuye al Estado numerosas competencias, de diverso alcance y naturaleza, cuya proyección sobre el urbanismo habrá que examinar, también en cada caso: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; «el procedimiento administrativo común»; y, sobre todo, «la legislación sobre expropiación forzosa» y el «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Como es evidente, el art. 149.1.18.º C.E. contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el art. 149.1.1.º C.E., que sólo es susceptible de afectar a la intervención pública sobre los derechos en juego en el ámbito del urbanismo, señaladamente del derecho de propiedad. Adelantando lo que, al enjuiciar las correspondientes impugnaciones, habrá que resolver, el problema capital reside en determinar si, y en qué medida, el Estado, a partir del art. 149.1.18.º C.E. (cuya heterogeneidad impide, sin embargo, un tratamiento unívoco), puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado; o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas. Con todo, nuestro examen habrá de contraerse a las concretas impugnaciones formuladas respecto de determinados preceptos, sin que tampoco sea necesario elaborar una doctrina general sobre la indicada cuestión.

C) La Disposición final única del T.R.L.S.

12. Como ya se ha dicho, la Disposición final única del T.R.L.S. ha estructurado o dividido todos sus preceptos en torno a tres grupos: Unos, de carácter básico, por virtud de las reglas 1.ª, 8.ª, 13.ª, 18.ª y 23.ª del art. 149.1 C.E. (apartado 1 de la citada Disposición); otros, en cambio, son de «aplicación plena» en virtud de las reglas 8.ª y 18.ª del mismo art. 149.1 C.E. (apartado 2.º) y otros, finalmente, de «aplicación supletoria» (apartado 3.º).

Lo que los recurrentes impugnan del T.R.L.S. no es, propiamente, su articulado, sino la calificación otorgada por la Disposición final única de la Ley a los diversos preceptos de la misma, esto es, el tipo de título competencial (básico) y el régimen de aplicabilidad (plena y supletoria).

a) Por lo que hace, en primer lugar, a la calificación como normas «de carácter básico», debe advertirse que, aunque el legislador ha incluido en esta categoría al art. 149.1.1.º C.E. como ya se ha puesto de manifiesto en