

STC 54/2002, de 27 de febrero de 2002

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3550/98, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril. Han intervenido el Letrado del Parlamento Vasco y el Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado el día 30 de julio de 1998 en el Registro de este Tribunal, el Abogado del Estado interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

2. Comienza el Abogado del Estado precisando los límites de la competencia estatal *ex art. 149.1.1 CE*. A tal fin se remite a la doctrina de la STC 61/1997, FFJJ 9 y 10. De la mencionada Sentencia resultaría, a juicio del Letrado impugnante, que el art. 149.1.1 CE abarca la competencia estatal para fijar las condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el disfrute de la propiedad urbana y en el cumplimiento en los deberes inherentes a la propiedad del suelo. Al fin igualador dispuesto en el art. 149.1.1 CE servirían dos preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV):

a) De un lado, el art. 14 LRSV igualaría a los propietarios de suelo urbano en dos grupos: los que son titulares de suelo urbano consolidado y aquellos cuyo suelo aún no está consolidado por la urbanización. Para todos los propietarios de suelo urbano consolidado habría dispuesto el art. 14 LRSV la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico; en cambio, la propiedad del suelo urbano no consolidado soportaría un deber de cesión de hasta el 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico. La explicación de este régimen diferenciado estaría en que sólo en el suelo aún no consolidado existirían propiamente plusvalías derivadas de la acción urbanística pública.

b) Por otro lado, también el art. 28 LRSV, referido a las valoraciones del suelo, sería expresión de la competencia estatal de igualación *ex art. 149.1.1 CE*, sin perjuicio de que las valoraciones también sean reconducibles —en los términos de la STC 61/1997— a la competencia estatal sobre expropiación forzosa enunciada en el art. 149.1.18 CE. Destaca el Abogado del Estado que el mencionado art. 28 LRSV distingue, a

efectos de valoraciones urbanísticas, entre el suelo urbano consolidado por la urbanización y el suelo urbano en el que aún no concurre esta última circunstancia.

3. Tras las precisiones en torno al art. 149.1.1 CE y a los preceptos estatales de "condiciones básicas" en que se concreta, el Abogado del Estado pasa a comparar lo dispuesto en los arts. 14 y 28 LRSV con lo establecido en el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998. De esa comparación concluye que el precepto vasco impugnado no respeta la distinción, a efectos de deberes y valoraciones urbanísticas, entre suelo urbano consolidado y no consolidado (por la urbanización) que contienen los arts. 14 y 28 LRSV. De esta forma, el precepto vasco habría impuesto un deber de cesión de aprovechamiento urbanístico (del 10 por 100) en todo el suelo urbano, cuando el art. 14 LRSV había limitado ese deber de cesión al suelo urbano no consolidado. De otro lado, también el precepto vasco habría infringido el art. 28 LRSV. Este precepto establece, a juicio del Letrado, que en la valoración del suelo urbano consolidado ha de integrarse la totalidad del aprovechamiento urbanístico otorgado por el plan; en opinión del mismo Letrado esta previsión sería infringida al reducir el precepto vasco impugnado un 10 por 100 del valor de esa clase de suelo. Esta conclusión sería aún más clara en los casos de rehabilitación urbanística en suelo urbano consolidado.

Finalmente, el Abogado del Estado invoca el art. 161.2 CE para la suspensión de eficacia del precepto en cuestión.

4. Por providencia de 19 de agosto de 1998, se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3550/98 y, en su consecuencia, en aplicación del art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y Parlamento vascos, por conducto de sus Presidentes, a fin de que en el plazo común de quince días pudieran personarse y hacer las alegaciones que estimasen convenientes. En la misma providencia se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, con el efecto establecido en el art. 30 LOTC, que consiste en la suspensión de vigencia del precepto impugnado desde la fecha de interposición del recurso (30 de julio de 1998) para las partes, y desde su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" para los terceros. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el "Boletín Oficial del Estado" y en el del País Vasco.

5. Mediante escrito registrado el 3 de septiembre de 1998, el Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco solicitó una prórroga en el plazo para formular alegaciones. A esta petición siguió la providencia de 7 de septiembre de 1998 en la que se concedía una prórroga de ocho días en el mencionado plazo.

6. El Letrado de la Administración del País Vasco interpuso, por escrito registrado el 4 de septiembre de 1998, recurso de súplica contra la providencia de este Tribunal de 19 de agosto de 1998 en la medida en que extendía la suspensión *ex art.* 161.2 CE a todo el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, siendo lo cierto que aquel precepto exige cesiones de aprovechamiento en todo el suelo urbano (tanto el consolidado como el no consolidado) y ninguna controversia se ha planteado en relación con la exigencia de cesiones de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano no consolidado; en consecuencia, el Letrado recurrente en súplica pedía que se excluyera de la suspensión de vigencia y aplicación la referencia del precepto impugnado al suelo urbano no consolidado. Por providencia de 7 de septiembre de 1998 se concedió al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento Vasco un plazo de tres días para formular alegaciones en relación con el mencionado recurso de súplica. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 10 de septiembre de 1998, rectificó un error material advertido en su escrito de impugnación y, seguidamente, se opuso a lo pedido en el recurso de súplica, toda vez que el efecto suspensivo procedería directamente del art. 161.2 CE, que lo extiende a todo el precepto impugnado, con independencia de los concretos términos de la controversia.

7. El 10 de septiembre de 1998 tuvo entrada en este Tribunal un escrito remitido por el Letrado del Parlamento Vasco en el que, luego de personarse, pedía —conforme al art. 34.2 LOTC— prórroga del plazo para formular alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad. Por providencia de 11 de septiembre de 1998, se tuvo por personado al Letrado del Parlamento Vasco y se le concedió una prórroga de ocho días para formular alegaciones. Posteriormente, por providencia de 8 de octubre de 1998 se concedió un nuevo plazo de alegaciones —de tres días— al Letrado del Parlamento Vasco. Finalmente, por Auto de 11 de noviembre de 1998 el Pleno del Tribunal Constitucional desestimó el recurso de súplica interpuesto en relación con la suspensión de vigencia y aplicación derivada del art. 161.2 CE.

8. Por escrito registrado el 16 de septiembre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones.

9. Por medio de escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 17 de septiembre de 1998, el Presidente del Senado solicitó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

10. Las alegaciones del Parlamento Vasco fueron registradas en este Tribunal el 25 de septiembre de 1998. En ellas se sostiene la conformidad constitucional del precepto impugnado, con un razonamiento que gira en torno a dos ejes: contestación de las premisas interpretativas erróneas, a juicio del Letrado del Parlamento Vasco, de las que parte el Abogado del Estado; y cuestionamiento de la legislación estatal con la que se contrasta el precepto vasco. En concreto, el escrito se desarrolla como sigue:

a) A juicio del Letrado del Parlamento Vasco, el Abogado del Estado parte del error de considerar que en el suelo urbano consolidado por la urbanización no existen plusvalías urbanísticas, razón por la cual estaría justificada la inexistencia de un deber de cesión de aprovechamiento urbanístico. Sostiene el Letrado del Parlamento Vasco que la "acción urbanística" generadora de plusvalías, a la que se refiere el art. 47 CE, comprende el planeamiento urbanístico, y así resultaba con toda claridad del art. 2 de la Ley del Suelo de 1956 y de los arts. 2 y 3 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992. Dado que el contenido urbanístico de la propiedad del suelo depende de lo que en cada momento disponga el planeamiento urbanístico, el simple mantenimiento de las determinaciones del plan, aun sin obra alguna de urbanización, llevaría implícita la asignación de plusvalías urbanísticas a los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización. En consecuencia, concluye el Letrado del Parlamento Vasco, es errónea la conclusión de que en suelo urbano consolidado no hay plusvalías urbanísticas en las que, por haber sido creadas por la acción pública, debe participar la comunidad en los términos del art. 47 CE.

b) También contesta el Letrado del Parlamento Vasco la asimilación que —a su juicio— realiza el Abogado del Estado entre determinación y valoración fiscal del aprovechamiento urbanístico. De ahí que no sea adecuada, a juicio de ese Letrado, la confrontación entre una norma sobre aprovechamiento urbanístico (como el precepto vasco impugnado) y una norma estatal sobre valoraciones del suelo (como el art. 28 LRSV). No contesta el Letrado del Parlamento Vasco la conexión entre fijación y valoración del aprovechamiento urbanístico en cada clase de suelo, expresamente enunciada en la STC 61/1997, FJ 20 a), pero niega que ambas funciones públicas referidas al aprovechamiento urbanístico lleguen a confundirse. A juicio del Letrado del Parlamento Vasco, la cuantificación del aprovechamiento urbanístico es una tarea propiamente urbanística que se concreta en tres fases: fijación de "condiciones básicas" (que sería competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE); modulaciones de aquellas "condiciones básicas" y selección de las técnicas urbanísticas para la cuantificación del aprovechamiento, que correspondería a cada Comunidad Autónoma; y decisiones concretas de planeamiento urbanístico. Bien distinta de la anterior sería la valoración (fiscal) del aprovechamiento urbanístico previamente delimitado, tarea ésta reconducible a la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE).

c) El Letrado del Parlamento Vasco también cuestiona la interpretación que de los supuestos de rehabilitación urbanística (expresamente referidos en el precepto impugnado) hace el Abogado del Estado. A juicio del Letrado del Parlamento Vasco, la norma impugnada no distingue entre rehabilitación voluntaria y obligatoria; el precepto se limita a especificar que hay deber de cesión de aprovechamiento urbanístico cuando en el edificio en proceso de rehabilitación concurre un aumento de aprovechamiento.

11. Tras las precisiones anteriores, dirigidas a combatir las premisas impugnatorias del Abogado del Estado, el Letrado del Parlamento Vasco sostiene que la inexistencia de deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado (conforme a la Ley estatal 6/1998) es contraria al orden constitucional de competencias, por dos razones: Primero, porque la distinción misma entre suelo urbano consolidado y no consolidado es netamente urbanística y a los meros efectos de gestión o ejecución, por lo que se trataría de un ámbito vedado a la legislación estatal; en este sentido el Letrado del Parlamento Vasco expone la evolución normativa de la distinción urbanística (a efectos de gestión) entre actuaciones sistemáticas (esto es, por medio de polígonos o unidades de ejecución) y actuaciones asistemáticas (parcela a parcela, sin unidades de

ejecución); y dado que la distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado expresaría la distinción urbanística entre actuaciones asistemáticas o sistemáticas en suelo urbano, el Letrado concluye que la distinción contenida en la Ley 6/1998 es inconstitucional. De otro lado también sostiene el Letrado del Parlamento Vasco que la Ley 6/1998, en la medida en que impide la recuperación de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, estaría impidiendo todo margen normativo autonómico, lo que excedería de la competencia estatal definida en el art. 149.1.1 CE, en los términos que resultan de la STC 61/1997, FJ 17 c).

12. El 25 de septiembre de 1998 fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones formulado por el Letrado de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Este escrito es prácticamente idéntico, párrafo por párrafo, al redactado por el Letrado del Parlamento Vasco. Insiste ahora el Letrado del Gobierno Vasco en que el art. 14.1 LRSV excede de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE, por lo que no puede servir de canon para enjuiciar el precepto legal vasco hoy impugnado.

13. Por providencia de 10 de noviembre de 1998 se acordó oír a las partes personadas en relación con el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de vigencia y aplicación del precepto impugnado. El Abogado del Estado pidió, por medio de escrito registrado en este Tribunal el 17 de noviembre de 1998, el mantenimiento de la suspensión que afectaba al art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998. Por medio de escrito presentado el 18 de noviembre de 1998 el Letrado del Parlamento Vasco se adhirió a lo pedido por el Gobierno Vasco. Esta referencia ha de entenderse hecha al escrito formulado por el Letrado de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco registrado el día 19 de noviembre de 1999 y en el que se pedía el alzamiento —total o parcial— de la suspensión que afectaba al precepto vasco impugnado. El Pleno del Tribunal acordó, por Auto de 15 de diciembre de 1998, levantar la suspensión de vigencia del mencionado precepto.

14. Por providencia de 26 de febrero de 2002, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Por medio del recurso de inconstitucionalidad núm. 3550/98 el Presidente del Gobierno de la Nación cuestiona la constitucionalidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Establece el mencionado precepto lo siguiente: "La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos se llevará a efecto en la siguiente forma: 1. Los propietarios de suelo urbano deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado".

A juicio del Abogado del Estado, la disposición vasca impugnada contradice lo dispuesto en dos preceptos de "condiciones básicas" dictados por el Estado al amparo del art. 149.1.1 CE: el art. 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV), relativo a los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo urbano, donde se distingue con nitidez entre el suelo urbano "consolidado" y el "no consolidado" por la urbanización; y el art. 28 LRSV, que establece los criterios de valoración del suelo urbano, y donde se vuelve a distinguir entre el suelo urbano "consolidado" y el "no consolidado" por la urbanización. Tanto el Letrado del Parlamento Vasco como el de los Servicios Jurídicos Centrales de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco defienden la constitucionalidad del precepto impugnado y cuestionan, en cambio, la constitucionalidad de las normas de la LRSV que excluyen todo deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano "consolidado".

2. Con carácter previo al enjuiciamiento del precepto impugnado resulta conveniente enmarcar el precepto vasco cuestionado en el contexto reciente de la legislación de suelo del Estado y del ordenamiento urbanístico

de la propia Comunidad Autónoma del País Vasco. Este encuadre normativo se va a realizar con un criterio cronológico, enlazando así las normas dictadas por el Estado con las aprobadas por la Comunidad Autónoma del País Vasco. En lo que ahora importa la secuencia legislativa se inicia con la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, en cuyo cumplimiento se dictó el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana (en adelante, LS). Este Real Decreto Legislativo asignaba a los propietarios de suelo urbano —sin distinción alguna— el 85 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a sus respectivas fincas (art. 27.1 y 4 LS). Estando impugnado aquel texto refundido ante este Tribunal, el Gobierno dictó el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, por el que se modificaba parcialmente el citado texto refundido de 1992; en lo que ahora importa, el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996 establecía lo siguiente: "En suelo urbano el aprovechamiento urbanístico del titular de un terreno no incluido en una unidad de ejecución, será el que resulte de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se encuentre o, en su defecto, de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela". De forma tal que a una parte de los propietarios de suelo urbano (aquél que, por estar ya transformado no precisaba de actuaciones de ejecución urbanística) se les descargaba del deber de cesión (del 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico) que sobre ellos pesaba.

Casi un año después, nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril), declaró inconstitucional, entre otros muchos preceptos, el art. 27.1 y 4 LS. La declaración de inconstitucionalidad no afectó al Real Decreto-ley 5/1996, no impugnado en aquel proceso constitucional. Pero incluso antes de la publicación de nuestra STC 61/1997 en el "Boletín Oficial del Estado", las Cortes Generales aprobaron la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales (BOE de 15 de abril), cuyo art. 2.1 reproducía íntegramente la exclusión de todo deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución, tal y como había establecido previamente el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996.

Una vez publicada nuestra STC 61/1997, de 20 de marzo, el Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1997, de 25 de abril (BOPV de 26 de abril), en cuyo art. único, apartado 1, se establecía: "En suelo urbano corresponde al Ayuntamiento el 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el 15 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado".

Al año siguiente el Estado aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (BOE de 14 de abril), en cuyo art. 14.1 únicamente se prevén dos deberes urbanísticos para los propietarios de suelo urbano "consolidado por la urbanización": completar la urbanización hasta alcanzar la condición de solar; y edificar en plazo. El art. 14.1 LRSV no incluye deber alguno de cesión de aprovechamiento urbanístico, a diferencia del art. 14.2 c) LRSV, donde se impone a los propietarios de suelo urbano "no consolidado por la urbanización" un deber de cesión de —como máximo— el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico del correspondiente ámbito. La diferencia de régimen entre el suelo urbano "consolidado" y el "no consolidado" se traslada también a las normas sobre valoraciones expropiatorias del art. 28 LRSV.

Finalmente, el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril (BOPV de 4 de mayo), modificó parcialmente el texto de la Ley 3/1997 y dispuso lo siguiente: "Los propietarios de suelo urbano deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado". El precepto recién transcrito, que es el impugnado en este proceso constitucional, impone el deber de cesión de aprovechamiento urbanístico a todos los propietarios de suelo urbano, sin distinción alguna entre el suelo "consolidado" y el "no consolidado" por la urbanización.

3. En el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado se coteja el precepto vasco cuestionado con dos preceptos de la Ley 6/1998: los arts. 14 y 28 LRSV. En los dos casos considera el Abogado del Estado que se trata de normas de "condiciones básicas" dictadas al amparo del art. 149.1.1 CE. Sin perjuicio de lo que luego se dirá, ninguna objeción hay para que este Tribunal enjuicie la constitucionalidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 a la luz de dichos preceptos de la LRSV. Ciertamente es que, como se ha subrayado en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FFJJ 7 y 8), sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992; y 164/2001, de 11 de julio (FJ 5), sobre la Ley 6/1998, las normas de "condiciones básicas" a que se refiere el art. 149.1.1 CE no son propiamente "bases" normativas. Ahora bien, la singularidad

constitucional de las "condiciones básicas" (del art. 149.1.1 CE) no impide considerarlas como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas. En la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de asociaciones, expresamente hizo referencia este Tribunal a que "el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas 'condiciones básicas' uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (FJ 9, párrafo 3). Conforme a lo expuesto, en este proceso constitucional debemos partir de que las normas de "condiciones básicas" completan —en los términos del art. 28.1 LOTC— el canon de constitucionalidad competencial.

Ahora bien, al igual que hemos dicho en relación con las normas básicas, o "bases" [STC 48/1988, de 22 de marzo, FJ 3 d), sobre las Leyes de Cajas de Ahorro de Cataluña y Galicia; y, más recientemente, STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 5, en relación con las funciones de los Tribunales Económico-Administrativos de Extremadura], este Tribunal debe, antes de enjuiciar la conformidad de una norma autonómica con una norma de "condiciones básicas" verificar con carácter preliminar si la propia norma estatal es conforme con el orden constitucional de competencias: esto es, si *prima facie* tiene cobijo en los límites formales y materiales del art. 149.1.1 CE y —complementariamente— si no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica (STC 164/2001, FJ 4).

4. En el caso que nos ocupa, el art. 14.1 LRSV, aducido como canon complementario de constitucionalidad por el Abogado del Estado, ya fue enjuiciado por este Tribunal en la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 20. Desde la perspectiva del derecho a la igualdad ya dijimos en aquella ocasión que "la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el art. 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano". Por otra parte, y desde una perspectiva competencial, también dijimos en aquella ocasión que "para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración"; a lo que también añadimos entonces que "el art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios".

También el art. 28 LRSV, donde se regula la valoración expropiatoria del suelo urbano, fue enjuiciado por este Tribunal desde una perspectiva competencial y en razón de su conexión de sentido con el art. 14 LRSV; dijimos en la STC 164/2001, FJ 19, que "contiene el art. 28 LRSV criterios para la valoración del suelo urbano, y para ello distingue entre el consolidado y el no consolidado. El criterio distintivo de la consolidación se encuentra aquí amparado por el art. 149.1.1 CE, sin que en el ejercicio de esa competencia sea evidenciable, según ya se ha dicho, condicionamiento alguno de las competencias urbanísticas autonómicas". Desde esta perspectiva la utilización de determinadas nociones basadas en la realidad (en el caso concreto, las de suelo "consolidado" y "no consolidado") como presupuestos de aplicación de ciertas "condiciones básicas" no supone invasión de la competencia material (el urbanismo) sobre la que tales "condiciones" se proyectan. De donde hay que concluir que ambos preceptos son conformes con el orden constitucional de competencias.

5. Sentado lo anterior, basta con la lectura del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 para concluir que contradice las "condiciones básicas" contenidas en el art. 14 LRSV. En efecto, el art. 14.2 c) LRSV, según se acaba de recordar, únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano "no consolidado por la urbanización". En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano "consolidado", el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano "consolidado" no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano "no consolidado") deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. De otro lado, todas las partes personadas en este proceso constitucional coinciden en tal interpretación que, en última instancia, resulta también de los antecedentes normativos: tanto el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996 como el art. 2.1 de la Ley 7/1997, antecedentes directos del art. 14.1 LRSV, establecían expresamente que a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución correspondía todo el aprovechamiento urbanístico proyectable sobre sus fincas (ora el fijado directamente por las normas urbanísticas, ora el resultante de un instrumento de equidistribución como el "área de reparto"). Tenemos, así, que la norma de "condiciones básicas" del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes

normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano "consolidado" de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar.

Este régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana se quiebra en el territorio del País Vasco, donde según el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 los propietarios de suelo urbano "consolidado" deben —al igual que los propietarios de suelo urbano "no consolidado"— ceder obligatoria y gratuitamente el 10 por 100 del aprovechamiento asignado a sus parcelas o solares (o, en el caso de obras de rehabilitación, el 10 por 100 del incremento de aprovechamiento urbanístico). Subrayemos aquí que en la estructura normativa del art. 14 LRSV las cesiones obligatorias de aprovechamiento no son un mínimo superable por cada Comunidad Autónoma sino, justamente, un máximo reducible en cada Comunidad; así resulta claramente del enunciado literal del art. 14.2 c) LRSV. En este sentido, la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano "consolidado" no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano "consolidado" reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico —y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el FJ 4—, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.1.1 CE y 14.1 LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y "en los límites de la realidad" qué debe entenderse por suelo urbano "consolidado" (STC 164/2001, FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rija en su territorio (STC 164/2001, FJ 22).

6. El Gobierno de la Nación también había denunciado en el recurso de inconstitucionalidad la contradicción del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 respecto del art. 28 LRSV. Como quedó expuesto más arriba (FJ 2), el art. 28 LRSV establece el método de valoración del suelo urbano, distinguiendo entre el "consolidado" y el "no consolidado". Ahora bien, frente a lo pretendido por el Abogado del Estado, el art. 28 LRSV nada dispone ni sobre la titularidad ni sobre la cuantía del aprovechamiento urbanístico objeto de valoración. Los diferentes métodos de valoración contenidos en el art. 28 LRSV sirven —en el contexto de actuaciones expropiatorias— para traducir en dinero el aprovechamiento urbanístico correspondiente al titular de cada finca, pero nada establecen sobre cuál sea ese aprovechamiento urbanístico ni sobre qué parte corresponde al propietario y cuál otra debe ser cedida al Municipio. En estos términos es claro que el precepto hoy impugnado, que establece la cuantía del aprovechamiento urbanístico correspondiente a los propietarios de suelo urbano "consolidado", en nada contradice otro precepto (el art. 28.3 LRSV) que fija el procedimiento o método para la valoración —a efectos expropiatorios— de aquel aprovechamiento urbanístico. Ha de concluirse, pues, que el precepto impugnado no contradice el art. 28 LRSV.

7. Llegados a este punto se hacen necesarias varias precisiones sobre las consecuencias a que debe llevar el juicio de inconstitucionalidad anunciado en el fundamento jurídico 5 *supra*. El punto de partida en el presente caso es que la declaración de inconstitucionalidad debe conducir también a la de nulidad, conforme al criterio general sentado por el art. 39.1 LOTC. Ahora bien, tal declaración de nulidad debe ser precisada, tanto en cuanto al texto normativo declarado nulo, como en cuanto a sus efectos en el tiempo.

En relación con el primer punto empecemos por precisar el alcance de la declaración de nulidad sobre la disposición legal impugnada. Según ha quedado señalado, el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 somete al régimen de cesiones de aprovechamiento todo el suelo urbano, tanto el "consolidado" como el "no consolidado" por la urbanización. Por consiguiente, la declaración de inconstitucionalidad sólo alcanza al precepto descrito en tanto comprende al suelo urbano "consolidado"; el resto del precepto (el deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano "no consolidado") no ha sido ni impugnado ni enjuiciado por este Tribunal. Dado que sólo una de las dos normas contenidas en el precepto vasco de referencia es contraria al orden constitucional de competencias, nuestro fallo ha de restringirse, necesariamente, a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de aquella parte inválida del precepto legal impugnado. Así lo ha hecho este Tribunal en anteriores ocasiones, como en la STC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11), relativa a la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas; en la STC 87/1991, de 25 de abril (FJ 8), sobre la Ley de procedimiento laboral de 1980; en la STC 235/1999, de 16 de diciembre (FJ 12), sobre la Ley de disciplina e intervención de las entidades de crédito; o, también en relación con normas urbanísticas, en la STC 11/1999, de 11 de febrero (FJ 5), sobre la Ley asturiana de disciplina urbanística.

8. También es necesario, en segundo lugar, delimitar el alcance de la declaración de nulidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, en la medida en que impone deberes de cesión de

aprovechamiento urbanístico en suelo urbano "consolidado". La declaración de nulidad de una norma legal —a lo que se refiere el art. 39.1 LOTC— ha de tenerse por una forma adecuada de reparación o superación de la situación de inconstitucionalidad constatada y declarada por este Tribunal, cuyo efecto inmediato es que el precepto inconstitucional y nulo quede definitivamente expulsado del ordenamiento jurídico (STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 6) y que, por lo mismo, resulte inaplicable desde que la declaración de nulidad se publica en el "Boletín Oficial del Estado" (STC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11).

Ahora bien, la declaración de nulidad no ha de presentar siempre y necesariamente el mismo alcance. En efecto, la vigencia simultánea de los diversos preceptos constitucionales nos exige que, al determinar el alcance de la declaración de nulidad de una Ley, prestemos también atención a las consecuencias que esa misma declaración de nulidad puede proyectar sobre los diversos bienes constitucionales. Así, en el caso que nos ocupa, la declaración de invalidez de un precepto legal, por vulneración del orden constitucional de competencias, no puede ser a costa de un sacrificio desproporcionado en la efectividad de otras normas constitucionales. Por ello, más allá de la consecuencia inmediata de la declaración de nulidad, esto es, la inaplicación a nuevos supuestos, el Tribunal Constitucional debe ponderar qué consecuencias adicionales puede contener la declaración de nulidad para evitar que resulten injustificadamente perjudicados otros bienes constitucionales.

9. En el asunto que nos ocupa debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes "no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada" en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que — en el asunto que nos ocupa— esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz *pro futuro*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. En efecto, al igual que dijimos en las SSTC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11), 180/2000, de 29 de junio (FJ 7), sobre la Ley riojana 2/1993, de presupuestos, y 289/2000, de 30 de noviembre (FJ 7), sobre Ley balear reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, entre otras, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes. Esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta, además, que dotar de eficacia *ex tunc* a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los Municipios vascos como por los particulares, trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas adversas que la revisión de las cesiones obligatorias ya firmes supondrían para los Municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las Haciendas locales a que se refiere el art. 142 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, de modificación de la Ley 3/1997, de 25 de abril, sólo en la medida en que establece para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, el 10 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico. Esta declaración de nulidad tendrá los efectos señalados en el fundamento jurídico 9.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a veintisiete de febrero de dos mil dos.

Fuente: www.tribunalconstitucional.es

Sitio optimizado para una resolución de 800x600 a un tamaño de fuente mediana
© Por e-DeA Marcos M. Fernando Pablo, 2001-2005
Webmaster: Roberto-Marino Jiménez Cano