

# Extractos de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones

La Sentencia referenciada resuelve los **tres recursos de inconstitucionalidad** (acumulados) interpuestos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. La impugnación se dirigía a un total de **39 preceptos**<sup>1</sup> y el fallo resuelve declarar **inconstitucionales** y, por tanto, nulos, **dos** de aquéllos: el 16. 1 y el 38.

La Sentencia no entra a dilucidar cuestión alguna relativa a los seis recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el **Real Decreto Ley 4/2000**, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes, cuyos artículos habían producido modificaciones sobre la Ley 6/1998, al entender que dichas modificaciones no hacen perder objeto a los recursos presentados.

## I. PRECISIONES GENERALES Y PRELIMINARES

La resolución de los recursos parte (y así se reitera profusamente a lo largo de todo su contenido) de la doctrina que, sobre las competencias urbanísticas y otras concurrentes, sentara el propio Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y Valoraciones y sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Ello hace que gran parte de la doctrina que ahora deba extraerse de la última sentencia no sea si no una mera reproducción de aquélla.

No obstante, el Tribunal recuerda que el hecho de que determinados preceptos de la Ley del Suelo de 1992 fueran declarados inconstitucionales a través de aquélla sentencia no tiene necesariamente que vincularle a idéntica conclusión en ésta, en relación con los artículos de la nueva Ley que guardan estrecha conexión con aquéllos, dado que tal declaración de inconstitucionalidad no provenía de un juicio individualizado sobre cada precepto, sino de su

calificación como «de aplicación supletoria».

Teniendo en cuenta lo anterior, y a los efectos de resumir, mediante extractos literales, los aspectos fundamentales de los contenidos de la STC 164/2001, ha parecido conveniente incluir en unas primeras precisiones generales y de carácter preliminar (tal y como hace el propio Tribunal), las que se incluyen a continuación, referidas en concreto a los dos títulos que las identifican.

### I.1. De carácter competencial

Se aportan aquellas declaraciones alusivas a cuestiones competenciales que no quedan subsumidas por la sentencia en ningún artículo en concreto. Téngase en cuenta, por tanto, que numerosas alusiones de carácter competencial se insertarán también en el análisis de los pronunciamientos contenidos en cada uno de los preceptos de la Ley objeto de impugnación específica (incluidos en el Epígrafe 2).

#### I.1.1. Competencias autonómicas:

«Debemos recordar que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas que considere más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana». (FJ 4)

#### I.1.2. Competencias estatales

«[...] también en la STC 61/1997, FJ 5, dijimos que “la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE, tal y como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.b), relativa a la ordenación del territorio”. Es decir, el ejercicio por el Estado de las competencias que

<sup>1</sup> En concreto, a los artículos 1; 2; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 20; 24, letras b) y c); 27; 28; 29; 33; 37; 38; 40;

41; 42; 43 y 44; Disposiciones Transitorias 1.b) último párrafo; 2; 3 y 4; Disposiciones adicionales 1; 2, 3; y 4; y Disposición final única.

ostenta en virtud del artículo 149.1 CE «puede condicionar lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» ya 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» (FJ 4).

«[...] 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 (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma [...] cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas “condiciones básicas” el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales» (FJ 5).

«[el] art. 149.1.1 CE, [...] atribuye al Estado la competencia para la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales [pero] sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución ...» (FJ 5).

«[...] para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1 CE 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» (FJ 5).

«[...] tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» (FJ 7).

### 1.2. De las relaciones entre el derecho de propiedad y la planificación urbanística (FJ 6).

Resuelve el Alto Tribunal en este punto acerca de la constitucionalidad de las continuas menciones contenidas en la Ley 6/1998 al planeamiento urbanístico, en cualquiera de sus formas (planeamiento general, planeamiento de

desarrollo, etc.), con una interpretación muy concreta al respecto (que podría convertir a los preceptos que las contienen en inconstitucionales en tanto en cuanto se aparten de la misma)<sup>2</sup>.

«[...] el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo; asignación de usos y sus magnitudes; localización de las dotaciones públicas, entre otras. Esa vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad lleva a que la LRSV considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad».

«[...] la LRSV no exige ninguna clase específica de plan urbanístico; presume, sólo, la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma. Estamos, entonces, ante una exigencia de planeamiento u ordenación urbanística que [...] resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (*ex* art. 149.1.1 CE) y [...] respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades».

«[...] las referencias de la Ley al “planeamiento general” o al “planeamiento de desarrollo” no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado [con lo que] podemos concluir que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas cuando prevé la existencia de “planeamiento general” o “planeamiento de desarrollo».

## 2. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS

### Artículo 1. Objeto de la Ley (FJ 7).

«[...] si bien es cierto que en el art. 149.1 CE no se contiene expresamente un título competencial que consista, precisamente, en la regulación del “contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social”, de esta previsión no se sigue la inconstitucionalidad del art. 1 LRSV, pues no hay inconveniente alguno en que el Estado describa como “contenido básico del derecho de propiedad” el conjunto de normas dictadas al amparo del art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Pero dado que los

<sup>2</sup> Véanse también, en relación con esta misma cuestión, los extractos de la STC contenidos en el análisis de los artículos 11,

15 y 17 —último párrafo— de este trabajo (alusivos a los FFJJ 16, 25 y 29, respectivamente).

títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados, el “contenido básico” a que se refiere el art. 1 LRSV en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de “bases” del derecho de propiedad urbana».

## Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad (FJ 8).

«[...] planeamiento urbanístico es, en el contexto del art. 2.1 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que permita, en cada concreta ciudad, el ejercicio de las facultades urbanizadoras y edificatorias establecidas por la LRSV para cada clase de suelo. Por lo dicho es claro que el art. 2.1 LRSV está amparado por la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.1 CE».

«La impugnación del art. 2.2 LRSV debe ser también rechazada [...] porque en puridad ningún inciso de este párrafo ha sido propiamente cuestionado».

## Artículo 4. Acción urbanística e iniciativa privada (FJ 9).

Se ha optado por distinguir aquí entre los pronunciamientos de carácter general y aquellos otros referidos a cada uno de los tres apartados de los que se compone este artículo, dado que esa ha sido también la técnica utilizada por el propio TC a la hora de analizar la constitucionalidad del precepto.

«[...] es el propio art. 47 CE el que impone a los poderes públicos la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general. Conforme con este principio rector el art. 4 LRSV ha adoptado [...] dos criterios normativos: la sustracción del control y dirección de las actuaciones urbanísticas a los mecanismos de mercado (y por tanto a las decisiones de los propietarios o empresarios); y la participación de los particulares (propietarios o no) en la acción urbanística pública. Estas dos opciones normativas establecen, con carácter general, límites al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y —en su caso— de libre empresa (art. 38 CE) en relación con un bien escaso como es el suelo. No podemos dudar ahora [...] de que esta regulación establece condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad y de libertad de empresa. En el marco de esta regulación corresponde a cada Comunidad Autónoma la concreta articulación de la acción urbanística pública con la participación o iniciativa privadas (así, mediante la regulación de los sistemas o técnicas de ejecución del planeamiento y, en relación con ello, del derecho a promover la transformación de suelo urbanizable). Es precisamente en el marco de la legislación autonómica donde han de quedar delimitados los ámbitos de participación e iniciativa propios del propietario y, en su caso, del empresario urbanizador».

«Estamos, entonces, ante una regulación de derechos constitucionales (los de propiedad, art. 33.1 CE, y

libre empresa, art. 38 CE) con amparo competencial específico en el art. 149.1.1 CE. Por eso, al regularse la participación urbanística de propietarios y empresarios, y no la participación del público en la acción urbanística de la Administración, estamos en el ámbito competencial del art. 149.1.1 CE».

Sin embargo, en relación con el título competencial estatal reconocido por el art. 149.1.13 CE recuerda el TC que éste «debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico[...] interpretación restrictiva que ya se contenía en la STC 61/1997 por concurrir, precisamente, con las competencias autonómicas «en materia de urbanismo y ordenación del territorio». En suma, no se cuestiona «que la transformación urbanística del suelo sea una actividad económicamente relevante pero sí que la simple previsión de dirección pública en el proceso urbanizador tenga consecuencias económicas directas. Además, la transformación urbanística del suelo es sin discusión uno de los núcleos centrales que integran la materia «urbanismo». Sobre estas premisas debemos concluir que la previsión de la dirección urbanística pública (aunque con mandato de participación privada) es una opción legislativa que queda fuera de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE».

A continuación se incluyen los pronunciamientos constitucionales relativos, específicamente, a cada uno de los tres apartados de que se compone este artículo.

**Artículo 4.1:** «[...] el art. 4.1 LRSV no atribuye necesariamente a los propietarios la iniciativa urbanística; menos aún excluye a otros agentes económicos de las labores de transformación del suelo. La «iniciativa» de los propietarios [...] se reconoce en el marco de la «acción urbanística de los entes públicos». La participación o iniciativa de los propietarios en la transformación del suelo (urbanización) vendrá determinada, entonces, por la regulación de los sistemas o instrumentos de ejecución en cada legislación urbanística autonómica. Esa participación podrá ir desde el reconocimiento de un derecho a la transformación del suelo (en sistemas de ejecución privada) hasta la situación jurídica de interesado (en sistemas de ejecución pública). Es claro, entonces, que el art. 4.1 LRSV se incardina en la competencia estatal del art. 149.1.1 CE sin contener simultáneamente un vaciamiento de las competencias urbanísticas de la Comunidades Autónomas».

**Artículo 4.2:** «[...] la opción por la dirección y control públicos de la gestión urbanística constituye un límite elemental al posible juego de los derechos de propiedad (art. 33.1 CE) y de libre empresa (art. 38 CE), con cobertura competencial en el art. 149.1.1 CE [...]. Debemos admitir también que en los casos de actuación urbanística pública (ya no sólo de control o dirección públicos) el Estado puede establecer que el sacrificio de la iniciativa económica privada se compense o equilibre con una participación «en la medida más amplia

posible». Y ello es lo que cabalmente impone el art. 4.2 LRSV, un mandato de promoción de la participación privada allí donde la actuación urbanística no sea particular, sino administrativa. En el precepto impugnado no se impone sistema alguno de ejecución, tampoco se predetermina quién, cómo, o cuándo puede o debe participar. Estas opciones normativas corresponden al legislador autonómico.

**Artículo 4.3:** «La conformidad de esta norma con el art. 149.1.1 CE no puede ser cuestionada».

«[...] el párrafo impugnado se limita a prever la posible participación de propietarios y empresarios, pero no regula ninguna concreta forma de participación, y ello nos permite concluir que estamos ante una condición básica para la igualación de los propietarios y empresarios urbanísticos de España. Por último, mediante estas condiciones básicas no se invade la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas: El mandato de promoción de la participación privada se establece para los casos de “actuación pública”. Según precisamos más arriba, la regulación de los sistemas de ejecución o actuación urbanística es competencia de las Comunidades Autónomas. Será entonces en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma donde se precise el régimen de los posibles sistemas de actuación pública y, en la misma medida, el grado de participación o iniciativa de los distintos sujetos económicos (no necesariamente propietarios)».

**Artículo 5. Reparto equitativo de beneficios y cargas<sup>3</sup> (FJ 10).**

«El mandato de equidistribución que contiene esta norma pretende garantizar la igualdad de los propietarios urbanos. Es innegable, entonces, la conexión elemental entre la norma impugnada y el art. 149.1.1 CE».

«El mandato de equidistribución “en cada actuación urbanística” es la forma mínima y elemental de garantizar la igualdad entre propietarios. Las desigualdades en beneficios y cargas urbanísticas derivadas del planeamiento son tanto más patentes cuanto mayor es la proximidad y similitud física entre las distintas fincas. Por ello, el art. 5 LRSV identifica cada actuación urbanística concreta como ámbito espacial en el que, en todo caso, debe producirse el reparto de cargas y beneficios. Se trata, por tanto, de una norma mínima de equidistribución reconducible a la competencia de igualación del Estado *ex art.* 149.1.1 CE».

«Cada Comunidad Autónoma podrá imponer otros ámbitos y técnicas complementarios de equidistribución. Será decisión de cada Comunidad Autónoma optar, además, por la incorporación de un criterio distributivo en el propio planeamiento; o por imponer la equidistribución sobre amplios espacios

<sup>3</sup> Véanse también en relación con este tema, los extractos de la STC contenidos en el artículo 14, letras d) —segundo párrafo— y e), de este trabajo, procedentes de los FFJJ 22 y 23).

de una misma clase de suelo (incluso entre las fincas integrantes de toda una clase de suelo). En este sentido es claro que el art. 5 LRSV no impone un modelo concreto de equidistribución».

«Por último, la referencia del art. 5 LRSV a que la distribución de cargas y beneficios deba ser “en proporción a sus aportaciones” no puede ser cuestionada. En primer lugar, es innegable que el criterio proporcional sirve al objetivo igualador, por lo que *a priori* nos encontramos en el ámbito competencial estatal derivado del art. 149.1.1 CE. En segundo lugar, a cada Comunidad Autónoma corresponde precisar, a través de las técnicas urbanísticas oportunas, qué concreto criterio proporcional debe regir en su ámbito territorial, con lo que en todo caso queda preservada la integridad de la competencia urbanística autonómica».

**Artículo 6. Información y participación pública en el planeamiento y la gestión (FJ 11).**

«[...] tanto el mandato de participación pública como los derechos informativos (de acceso y prestacional) son reconducibles a la competencia estatal sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE), sin simultánea invasión de las competencias urbanísticas autonómicas. Tres argumentos llevan a esta conclusión. En primer lugar, el carácter eminentemente sectorial del art. 6 LRSV no sirve, por sí, para cuestionar la competencia estatal. En segundo lugar, los dos párrafos del art. 6 LRSV regulan las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, ámbito de regulación donde la competencia básica del Estado es incuestionable (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Y por último, el carácter eminentemente abstracto del art. 6 LRSV ni impone técnica urbanística alguna a las Comunidades Autónomas ni predetermina un único modelo de participación e información ciudadanas».

**Artículo 7. Clases de suelo (FJ 12).**

«[...] el art. 7 LRSV tiene perfecto encaje en la competencia del Estado *ex art.* 149.1.1 CE, en los términos ya expresados en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15 a)».

«[...] el art. 7 LRSV se sirve de la clasificación tripartita del suelo como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. El carácter instrumental e indispensable de esta clasificación (respecto de los tres estatutos básicos de la propiedad urbana), permite enmarcar al art. 7 LRSV dentro de la competencia del Estado *ex art.* 149.1.1 CE y, con ello, confirmar la adecuación constitucional del inciso “o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”. Esta conclusión en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión,

otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores».

#### Artículo 8. Suelo urbano (FJ 13).

«[...] el art. 149.1.1 CE ampara la fijación de criterios para la clasificación del suelo como urbano, pero estos criterios deben ser los indispensables para esta finalidad, sin llegar a imponer un determinado modelo urbanístico. La opción estatal por la clasificación tripartita del suelo (en el art. 7 LRSV) quedaría privada de su eficacia igualadora si la fijación de los criterios de clasificación (en una de las tres clases de suelo) fuera plenamente disponible por cada una de las Comunidades Autónomas».

«[...] el establecimiento de criterios para la clasificación del suelo actúa como premisa indispensable para la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de los tres estatutos jurídicos primarios de la propiedad del suelo».

«[...] cada Comunidad Autónoma podrá establecer otras clases de suelo (y por tanto, otros criterios de clasificación) para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad urbana», por lo que «nada impide que para fines de gestión o de urbanización el legislador autonómico pueda superponer a la clasificación del suelo como urbano otra clasificación distinta y adecuada a los fines urbanísticos de reforma interior o de completa transformación del suelo».

«[...] no se puede afirmar que la limitada regulación del art. 8 LRSV imponga a las Comunidades Autónomas un modelo urbanístico determinado».

#### Artículo 9. Suelo no urbanizable (FJ 14).

La STC recuerda que, al tiempo de tramitarse los recursos, este artículo fue modificado por el artículo 1.1. del Real Decreto-Ley 4/2000, suprimiendo el último inciso del párrafo 2, relativo a los terrenos que el planeamiento pudiera considerar «inadecuados para un desarrollo urbano». Tal y como ya se adelantó más arriba, tal modificación no ha supuesto, a juicio del órgano jurisdiccional, la pérdida de objeto a la impugnación al párrafo 2 de este artículo 9, consistente en la posible incompetencia del Estado a la hora de fijar criterios sobre clasificación del suelo como no urbanizable.

Teniendo en cuenta tales premisas el TC afirma que:

«[los] dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven [...] como criterios mínimos de igualación de todos los propietarios de suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del art. 9 LRSV a la esfera competencial del Estado ex art. 149.1.1 CE».

«[...] la suma de los dos criterios de clasificación contenidos en el art. 9 LRSV (incompatibilidad e inadecuación para el desarrollo urbano) permite identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del art. 9 LRSV».

En referencia al primero de los dos criterios de igualación, es decir, el relativo a la «**incompatibilidad con la transformación**», recuerda el TC que: «no la define la propia Ley, sino que provendrá de los «régimenes especiales de protección» establecidos por la legislación sectorial o el planeamiento territorial (del Estado o de Comunidad Autónoma, dependiendo de la materia competencial o sector en que se funde el «régimen especial de protección»). Además, tampoco establece el art. 9.1 LRSV directamente el régimen de usos del suelo protegido, sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial y del planeamiento territorial; por lo mismo, serán aquella legislación (sectorial) o planeamiento (territorial) los actos jurídicos susceptibles de cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

Es decir: «Los distintos regímenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LRSV sólo tiene carácter ejemplificativo».

«Por último, la efectiva clasificación del suelo como no urbanizable no deriva automática e inmediatamente de la fijación de un «régimen de especial protección» sino que depende, en todo caso, de que el órgano público competente para la clasificación del suelo efectivamente concluya que el régimen especial de protección previamente establecido exige la clasificación del suelo como no urbanizable».

«[...] el art. 9.1 LRSV traslada al ámbito de la clasificación del suelo, y a los efectos de esta Ley, lo ya dispuesto en otros actos jurídicos que tienen por fin la protección de ciertos bienes naturales o culturales; se puede entender, entonces, que la referencias a la «legislación sectorial», «planes de ordenación territorial», y «planeamiento sectorial» tienen únicamente valor orientativo y ejemplificativo, pues lo único propiamente relevante es [...] que los terrenos estén sometidos a algún régimen especial de protección, venga ese régimen especial dispuesto en leyes, planes, proyectos, catálogos o cualesquiera otros actos jurídicos».

En relación con el segundo criterio de clasificación del suelo no urbanizable, referido a «**la inadecuación para un desarrollo urbano**»

remite el TC el juicio de adecuación «en todo caso, al órgano competente para la clasificación», de tal modo que «La deficiente adecuación puede traer causa de valores o fines que hagan necesaria la preservación del suelo (el propio art. 9.2 LRSV enuncia los valores agrícola, forestal, ganadero, así como la riqueza natural) o de otras circunstancias».

«Al planeamiento corresponde establecer, como expresamente dispone el último inciso del precepto cuestionado, los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no, para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico».

#### **Artículo 10. Suelo urbanizable (FJ 15).**

Constata el TC en relación con esta clase de suelo «el amplio margen de opción que a cada Comunidad Autónoma corresponde a la hora de clasificar el suelo como urbanizable», y recuerda que:

«[...] allí donde la Comunidad Autónoma disfrute de un amplio poder decisorio para la clasificación del suelo como urbano o no urbanizable la clasificación legal residual (urbanizable) ni vacía ni impide el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

De hecho, recuerda que:

«... la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma» siendo también «cada Comunidad Autónoma —y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación planificación urbanística— quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad».

Consecuentemente con lo expuesto, puede encontrarse en la sentencia una traslación de tales conclusiones a los posibles aspectos medioambientales adversos que los recurrentes ligan a la clasificación residual del suelo urbanizable, y, en efecto, entiende el TC que:

«[...] la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autonómicas y, complementariamente, locales) sobre volumen edificatorio, usos e intensidades. A partir de estas premisas, en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico».

«En suma, el art. 10 LRSV no impone a las Comunidades Autónomas ni cómo ni cuándo el suelo urbanizable debe pasar a ser ciudad. Por ello, no puede considerarse que el art. 10 LRSV vulnere las competencias urbanísticas autonómicas».

#### **Artículo 11. Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento (FJ 16).**

«[...] no podemos excluir que la alusión al “planeamiento general” del art. 11 LRSV contenga una verdadera opción urbanística estatal, lo que [...] sería contrario al orden constitucional de competencias».

En efecto, recuerda la STC que cabría entender que este precepto permite una interpretación de acuerdo con la cual «allí donde no hay planeamiento general, y donde el suelo no está transformado con los requisitos del art. 8 LRSV (suelo urbano), la única clasificación posible del suelo es la de «no urbanizable». Conforme a esta interpretación el Estado habría impedido la existencia de otras clases de suelo (en especial, de clases de suelo donde es posible la transformación urbanística) allí donde no existe planeamiento general». En este sentido podría entenderse que «La referencia del art. 11 LRSV al planeamiento general contendría [...] una concreta opción urbanística estatal en relación con la transformación del suelo, y de ahí su disconformidad con el orden constitucional de competencias».

«Pero la interpretación descrita no es la única que permite el art. 11 LRSV. Las reglas de la hermenéutica también permiten concluir que la referencia al “planeamiento general” ha de entenderse hecha —de forma similar a como dijimos en el FJ 8 respecto del término “planeamiento”— a cualquier instrumento de ordenación urbanística que cumple la tarea de clasificación del suelo, llámese ese instrumento de clasificación “plan” (general o no), “proyecto de ordenación”, o de cualquier otra forma. De este modo sería posible —conforme a la regulación urbanística de cada Comunidad Autónoma— la existencia de suelo susceptible de transformación o urbanización en virtud de instrumentos de ordenación urbanística distintos de los planes generales. Así interpretado, el art. 11 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias».

#### **Artículo 12. Ejercicio de derechos y deberes (FJ 17).**

«[...] la mención a la “gestión y ejecución del planeamiento” es claro que no predetermina ni impone modelo urbanístico alguno a las Comunidades Autónomas. No ya sólo porque el propio art. 12 LRSV se remite a lo que establezca la legislación urbanística (obviamente, de cada Comunidad Autónoma), sino porque en última instancia qué sean la gestión y la ejecución depende de cómo sea el planeamiento, y este es un ámbito que [...] corresponde regular por entero a cada Comunidad Autónoma».

### Artículo 13. Derechos de los propietarios de suelo urbano. (FJ 18)

«Debemos rechazar, en primer lugar, el reproche de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE) que los recurrentes proyectan sobre el precepto transcrito [ya que] al carecer de una argumentación precisa, específica y adecuada, no cumple con la carga de argumentación que pesa sobre los recurrentes»

«También debemos desestimar los dos reproches de discriminación arbitraria que denuncian los recurrentes [es decir ...] facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano consolidado y no consolidado [...] y facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable».

«Ciertamente es que está vedado al legislador, según jurisprudencia de este Tribunal, conceder un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación [pero...] no es éste el caso [...]. El art. 13 LRSV no trata de forma desigual a las personas en razón de su condición; no selecciona una circunstancia personal o social de los individuos para anudar a ello consecuencias jurídicas diferenciadoras. El art. 13 LRSV establece el estatuto jurídico de la propiedad en el suelo urbano, y lo hace diferenciándolo del estatuto jurídico propio del suelo urbanizable. Hay aquí una regulación objetiva de la propiedad del suelo al margen de toda condición o circunstancia personal o social. [...] Quién sea titular en cada momento de los derechos a urbanizar y edificar en suelo urbano es una circunstancia ajena al art. 13 LRSV. Y por lo mismo en forma alguna se puede trazar un juicio de discriminación *ex art. 14 CE*».

«La competencia de igualdad básica en el régimen de ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) permite al Estado distinguir distintos grupos o clases de derechohabientes (así, por clases de suelo) e igualar el régimen jurídico de quienes se integran en un mismo grupo. Lo relevante, desde la perspectiva competencial del art. 149.1.1 CE, es la igualdad básica, en toda España, de los propietarios de una misma clase de suelo. Si la agrupación de los propietarios tiene lugar de forma discriminatoria (por no objetiva, irrazonable o desproporcionada) se producirá —en hipótesis— una infracción del art. 14 CE».

### Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano. (FFJJ 19, 20, 21 y 22)

Varias son las cuestiones planteadas en el análisis de este precepto.

En primer lugar es necesario referirse a la distinción entre el **suelo urbano consolidado y no consolidado**, entendiendo el Alto Tribunal a este respecto que la misma:

«[...] sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del art. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e

incluir en el planeamiento esas dos categorías [y menos] aún contiene [...] criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no».

«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 [...] condicionamiento alguno de las competencias urbanísticas autonómicas».

A continuación, pasa el TC a analizar cada uno de los deberes específicos que este artículo impone a los propietarios de suelo urbano, conteniendo la sentencia las declaraciones siguientes en relación con los que expresamente se indican:

#### a) El deber de cesión y su exclusión en los suelos urbanos consolidados (FJ 20).

«Es claro que de [la] Disposición transitoria [Cuarta] deriva la inexistencia sobrevenida de deberes de cesión en suelo urbano consolidado, frente al no consolidado».

«[...] 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».

«[...] los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma. En consecuencia, será cada Comunidad Autónoma, al fijar los criterios de consolidación por urbanización, quien determine también qué suelo urbano soporta deberes de cesión y cuál no».

«[...] la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no supone, como afirman los recurrentes, una opción estatal por la expropiación forzosa como instrumento de obtención de suelo dotacional. El art. 14.1 LRSV se limita a definir el contenido de la propiedad urbana (en suelo consolidado). Y es el art. 33.3 CE el que prohíbe la apropiación pública del derecho de propiedad urbana sin indemnización. En consecuencia, no sería el art. 14.1 LRSV sino a lo sumo el art. 33.3 CE quien impondría a los municipios la obtención de suelo dotacional mediante expropiación. En consecuencia, la regulación que del derecho de propiedad del suelo establece el art. 14.1 LRSV (urbano consolidado) no impone concretas técnicas urbanísticas».

Relacionando este concreto deber con el importante aspecto del **«rescate de plusvalías urbanísticas»**, afirma el Tribunal que:

«El art. 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el art. 47 CE no

atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos».

«No podemos admitir [...] ni que las plusvalías urbanísticas provengan necesariamente de la acción urbanística diseñada por el legislador autonómico, ni que a cada Comunidad Autónoma corresponda en exclusiva la valoración de si en suelo urbano consolidado existen o no plusvalías urbanísticas, ni —por último— que la inexistencia del deber de cesión de aprovechamiento urbanístico (en suelo urbano consolidado) derive de la negativa del Estado a reconocer la existencia de plusvalías en esa clase de suelo».

«[...] tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es [...] una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del art. 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias».

Añade, por último, el TC 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 una amplio margen de configuración. 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».

**b) El deber de edificar los solares en plazo (FJ 21).**

«[...] el mencionado deber de edificar en plazo no impone a las Comunidades Autónomas un determinado modelo de ejecución urbanística en suelo urbano [...] Es incuestionable que la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas abarca la facultad de regular los ámbitos de ejecución y el régimen de plazos de edificación. Puede cada Comunidad Autónoma, en este sentido, disponer que los plazos se fijen en el planeamiento urbanístico o en cualquier otro instrumento urbanístico. En consecuencia, la simple previsión abstracta del deber de edificación en nada limita o

condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**c) Los deberes de cesión de suelo para dotaciones públicas de carácter local y para los sistemas generales (FJ 21).**

«Ciertamente que en la distinción entre «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales» podría identificarse la predeterminación de un modelo urbanístico, y con ello una invasión de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Pero el art. 14.2 a) y b) LRSV admite otras interpretaciones conformes con la Constitución. Debemos destacar, en este sentido, que la distinción entre «dotaciones públicas de carácter local» y «sistemas generales» no la establece la LRSV. Es, con independencia de su denominación, una distinción tradicional ya que, junto a infraestructuras urbanísticas que sirven al conjunto de la ciudad, también existen otras dotaciones públicas de menores dimensiones y que proyectan su utilidad sobre ámbitos espaciales más limitados».

«[...] el art. 14.2 a) y b) LRSV no impone un modelo determinado de suelo dotacional público (por barrios o sectores y para el conjunto de la ciudad). Su único contenido normativo consiste en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción. Pero, más allá [...] el modelo de dotaciones urbanísticas públicas corresponde, por entero, a las Comunidades Autónomas. De esta manera la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales depende de lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma. En estos términos es claro que el art. 14.2 a) y b) LRSV no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**d) El deber de cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito (FJ 22).**

«Dijimos en la STC 61/1997, FJ 17 c), que el art. 149.1.1 CE puede comprender el establecimiento (en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad) de un mínimo de aprovechamiento urbanístico apropiable y que, en todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias. El art. 14.2 c) LRSV impone hoy, como norma de igualación de los propietarios de suelo urbano consolidado, un máximo de cesión de suelo: el correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. O descrito desde su otra vertiente, el art. 14.2 c) LRSV garantiza a los propietarios de suelo urbano no consolidado al menos el 90 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación».

«Debemos destacar, en todo caso, que ese margen del 10 por 100 se complementa de dos formas: primera, con la facultad de cada Comunidad Autónoma [...] de disponer si el suelo cedido (con destino a servir de soporte físico a ese máximo del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico) debe aportarse o no libre de costes de urbanización; y segunda, con la competencia de cada Comunidad Autónoma para establecer, en su ámbito territorial, la forma de determinación del aprovechamiento urbanístico. En efecto, y por lo que hace a la determinación del aprovechamiento urbanístico, el art. 14.2 c) LRSV establece un porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo (o patrimonializable) a favor de los propietarios de suelo (en concreto, 90 por 100), pero no la base sobre la que se aplica. De ello resultará que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre las facultades urbanísticas de la propiedad del suelo urbano no consolidado no resultará sólo de la posibilidad de elevación de ese porcentaje mínimo de aprovechamiento subjetivo, sino de la competencia para determinar los ámbitos de la equidistribución (todo el suelo urbano no consolidado, o porciones limitadas de éste), y la fórmula misma del aprovechamiento urbanístico patrimonializable. En estos términos, es claro que la norma del art. 14.2 c) LRSV contiene una norma de igualdad mínima en el ejercicio del derecho de propiedad amparada por el art. 149.1.1 CE».

**e) El deber de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (FJ 23).**

«[...] la norma transcrita sirve a la igualdad básica entre propietarios en suelo urbano no consolidado. Del art. 14.2 d) LRSV resulta que los propietarios no pueden avanzar en el proceso de agregación de valor urbanístico a sus terrenos (mediante las obras de transformación o urbanización) mientras no hayan quedado definidos, por algún procedimiento de equidistribución, los aprovechamientos urbanísticos subjetivos de cada uno de los titulares. El deber de equidistribución previo a la transformación del suelo actúa así como una condición de igualdad de todos los propietarios de suelo urbano no consolidado».

«La LRSV no regula concretas técnicas o instrumentos de equidistribución, menos aún selecciona los sujetos que deban o puedan elaborar aquellos instrumentos de equidistribución a los que han de someterse los propietarios. Esa regulación de las técnicas de equidistribución corresponde [...] a cada Comunidad Autónoma. Por ello, el deber de equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos entre los propietarios (anterior, en todo caso, a la transformación física del suelo) ha de cumplirse en la forma que determine la legislación urbanística autonómica. De acuerdo con lo expuesto, debemos concluir que el art. 14.2 d) LRSV se encuentra amparado por el art. 149.1.1 CE, sin que simultáneamente provoque la limitación o condicionamiento injustificados de las competencias urbanísticas autonómicas».

**f) El deber de edificar los solares en plazo (FJ 24).**

«Es innegable [...] la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas para regular el régimen de plazos, bien sea en el planeamiento urbanístico, bien en otro instrumento [pero] la simple mención al “planeamiento” en nada limita o condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**Artículo 15. Derechos de los propietarios de suelo urbanizable (FJ 25).**

«[...] en ninguno de los recursos acumulados se ha cuestionado la competencia del Estado para conceder a los propietarios (de suelo urbanizable) el derecho a promover la transformación del suelo».

«Hemos de admitir que el tenor literal del art. 15 LRSV permite interpretar que el Estado ha impuesto la existencia de concretos tipos de planes (“planeamiento de desarrollo”) en todas las Comunidades Autónomas; en tal caso [...] se habrían vulnerado las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas y la tacha de inconstitucionalidad del art. 15 LRSV estaría plenamente fundada».

«Ello no obstante, el mismo art. 15 LRSV permite otra interpretación conforme con la Constitución. En efecto, también se puede interpretar que el “planeamiento de desarrollo” es [...] cualquier instrumento de ordenación urbanística que, al precisar los usos del suelo y cohesionarlos con la estructura general de la ciudad, configuran y hacen posible el disfrute de la propiedad urbana. Cuál sea el instrumento de ordenación urbanística en cada caso necesario vendrá establecido por la legislación urbanística, a la que expresamente se refiere el propio art. 15 LRSV. Así interpretado, el art. 15 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias».

**Artículo 16. Reglas básicas para el ejercicio del derecho. (FFJ) 26, 27 y 28).**

Conviene precisar en primer lugar que el TC, en relación con la modificación operada en este precepto por el Real Decreto-Ley 4/2000, recuerda que se trata de «una adición sin alcance derogatorio sobre el enunciado normativo hasta entonces vigente», por lo que concluye que «resulta superflua toda consideración sobre la permanencia del objeto procesal».

Dicho esto, los FFJ referenciados en relación con este artículo, contienen otras consideraciones, ya sobre su contenido, relativas a un juicio tanto positivo como negativo de constitucionalidad, habiéndose considerado conveniente separarlos para su mejor análisis y comprensión.

**a) Inconstitucionalidad del párrafo 1 (FJ 27).**

«[...] la forma en que el art. 16.1 LRSV regula el derecho a la transformación del suelo no tiene amparo en la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE. [Ya se ha dicho que] por medio de las “condiciones básicas” el Estado puede regular la propiedad urbana en sus líneas más fundamentales; pero excede de la competencia estatal e invade las competencias urbanísticas autonómicas una regulación detallada de la propiedad urbana. El art. 16.1 LRSV no se limita a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo sino que regula en detalle el ejercicio de ese derecho: precisa, en primer lugar, que el planeamiento de desarrollo se presente ante un concreto órgano administrativo, el Ayuntamiento; y establece, también, el concreto momento en que surge el derecho (cuando el planeamiento general señale ámbitos de desarrollo o cuando de otra forma se definan las “condiciones para su desarrollo”). Ciertamente es que la eficacia del derecho a la presentación del planeamiento aún depende, en gran medida, de la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma (así, al regular lo que deban ser los “ámbitos” o las “condiciones de desarrollo”); pero la existencia de un ámbito de regulación autonómica no sirve por sí para justificar la constitucionalidad de un precepto, como es el art. 16.1 LRSV, que no se ha limitado a trazar las líneas normativas fundamentales que definen la propiedad urbana».

«Estamos, en suma, ante una regulación que excede de las “condiciones básicas” para asegurar la igualdad de los españoles en el ejercicio de la propiedad urbana (art. 149.1.1 CE) e invade las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas. En consecuencia, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 16.1 LRSV».

**b) Constitucionalidad del párrafo 2 (FJ 28).**

«Nada han reprochado los recurrentes respecto del establecimiento, por el Estado, de un derecho de consulta urbanística. Pero sí han cuestionado la forma en que lo hace el art. 16.2 LRSV, por el grado de concreción normativa y por imponer deberes de regulación a las Comunidades Autónomas».

«Según dijimos en la STC 61/1997, FJ 25 c), el Estado puede dictar —*ex* art. 149.1.18 CE— normas sobre información pública (a los ciudadanos) en el concreto sector del urbanismo. Nada hay que objetar, entonces, a que el Estado disponga —*ex* art. 149.1.18 CE— que esa información administrativa se canalice a través de la consulta urbanística de cada interesado. En este sentido, la consulta urbanística sería simple expresión sectorial del derecho general de consulta [del art. 35 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LPC]. Además, no cabe considerar que la regulación del art. 16.2 LRSV condicione ilegítimamente el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

«[...] de la mera previsión de información urbanística no resulta un modelo urbanístico concreto. En primer lugar, del art. 16.2 LRSV deriva un derecho a la información urbanística sobre el modelo urbanístico previamente adoptado por cada Administración pública. La facultad de consulta parte de la existencia de un previo modelo urbanístico, no impone ninguno. En este sentido, la mención expresa a los “planes y proyectos sectoriales” y a las obras para asegurar la “conexión con los sistemas generales exteriores” tiene un carácter claramente condicionado y ejemplificativo de la realidad, pues depende del modelo urbanístico que establezca cada Comunidad Autónoma. En segundo lugar el art. 16.2 LRSV sólo establece los contenidos informativos mínimos de la consulta urbanística, pero no condiciona el régimen jurídico de aquella información. A cada Comunidad Autónoma corresponderá determinar, entre otras cosas, el grado de vinculación de la Administración urbanística a su propia información, el tiempo en que ha de ser realizada y las consecuencias de una hipotética omisión. De acuerdo con lo anterior, en forma alguna puede considerarse que la facultad de consulta del art. 16.2 LRSV limite o restrinja de forma ilegítima el ejercicio de las competencias urbanísticas autonómicas».

**Artículo 17. Usos y obras provisionales (FJ 29).**

«[...] la LRSV regula la propiedad urbana vinculando su contenido y disfrute a la ordenación urbanística de cada ciudad. Y precisamente porque la propiedad urbana se condiciona a la ordenación urbanística se puede explicar que los usos privados en el suelo urbanizable —entre tanto no se proceda a la transformación conforme al planeamiento urbanístico— deban ser sólo provisionales; de esta forma asegura el art. 17 LRSV que el posible disfrute actual de la propiedad privada sobre suelo urbanizable no impida el cumplimiento de lo dispuesto en la ordenación urbanística de cada ciudad. Sentado lo anterior, fácilmente se entiende que el grado de provisionalidad o excepcionalidad de los usos u obras sobre suelo urbanizable (en tanto tiene lugar la urbanización) dependa, según dispone el art. 17 LRSV, de lo inminente que resulte la transformación física del suelo: allí donde el suelo urbanizable esté encuadrado en sectores o ámbitos de urbanización (y, por tanto, donde la ejecución del planeamiento urbanístico es inminente) la vinculación de la propiedad urbana al planeamiento urbanístico demanda mayor provisionalidad en los usos y obras que cuando aún no existen aquellas “condiciones” para el desarrollo del suelo urbanizable. La gradación de la provisionalidad y excepcionalidad de los usos y obras en suelo urbanizable enlaza estrechamente, según se ha explicado, con la configuración de la propiedad urbana por la que ha optado el Estado en la LRSV. Y por lo mismo, reiterando el criterio expuesto en el fundamento jurídico 6, debemos concluir que nos hallamos ante un precepto *prima facie* incardinable en la competencia estatal definida por el art. 149.1.1 CE».

«El art. 17 LRSV es además [...] respetuoso con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. [...] en primer lugar, [...] la selección de las condiciones para el desarrollo urbanístico corresponde fijarlas a cada Comunidad Autónoma. Es posible, en este sentido, que por medio de la regulación de aquellas condiciones las Comunidades Autónomas opten por un régimen único de suelo urbanizable, directamente transformable, y donde por tanto sólo rija el régimen de usos provisionales del art. 17.1 LRSV».

«[...] el art. 17 LRSV establece sólo una regulación mínima, no completa, de las dos modalidades de propiedad en suelo urbanizable: en suelo urbanizable «inmediato» restringe las facultades urbanísticas a los usos provisionales y excepcionales; pero ni determina cuáles son esos usos provisionales posibles, ni predetermina en qué consiste la excepcionalidad. Estas decisiones quedan para la regulación urbanística autonómica (bien directamente, bien a través de la regulación de los planes urbanísticos locales). Además, la referencia a la legislación urbanística «sectorial» no contiene en sí [...] una incidencia directa del Estado en los usos de este suelo urbanizable; el art. 17 LRSV no dispone directamente el régimen de usos provisionales del suelo urbanizable «inmediato», sino que se limita a asumir lo que resulte de la legislación sectorial (que tanto puede ser del Estado como de las Comunidades Autónomas). Por lo mismo, será la legislación sectorial del Estado (y no su mera previsión en el art. 17 LRSV) la que, en su caso, deba ser sometida a cotejo con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

Sin embargo, reconoce el TC que «no podemos excluir una interpretación del art. 17 LRSV conforme a la cual el mencionado precepto predetermina los tipos de planes urbanísticos que deben ordenar las ciudades». Pero, continúa diciendo: «[...] de acuerdo con lo ya razonado en los FFJJ 6 y 27, también es posible interpretar que, en el concreto contexto del art. 17 LRSV, el «planeamiento general» se refiere a cualquier instrumento de ordenación urbanística que —sea cual fuere su denominación, ámbito espacial y regulación detallada— cohoneste los derechos a la transformación del suelo urbanizable con la estructura propia de cada ciudad; y que «planeamiento de desarrollo» se refiere a cualquier instrumento de ordenación urbanística que contiene las determinaciones necesarias para la transformación urbanística del suelo».

#### **Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable (FJ 30).**

Reitera el TC la doctrina ya sentada en esta misma sentencia (anteriores FFJJ 6 y 21) en relación con las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo», «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales».

Por otra parte, remite también a los FFJJ 21 a 23 la resolución de los reproches de inconstitucionalidad realizados en relación con los distintos deberes contenidos en los párrafos 1, 2, 5 y 7 de este artículo, entendiéndose que éstos son simétricos a los deberes establecidos para los propietarios de suelo urbano no consolidado *ex art. 14.2 LRSV*.

En suma, se rechazan todos los reproches de inconstitucionalidad en relación con este precepto.

#### **Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (FFJJ 31 y 32).**

Distingue la STC entre las posibles clases de suelo no urbanizable previstas por la LRSV aludiendo a las mismas mediante la terminología ya tradicional en el urbanismo español, es decir, distinguiendo entre el «suelo no urbanizable de especial protección» y el «suelo no urbanizable común».

Con carácter genérico, y en relación con el párrafo 1 de este precepto, se dice que:

«es claro que [...] no limita las competencias autonómicas. La fijación de los concretos usos (forestales, agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las Comunidades Autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una Comunidad Autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los «límites» de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable».

Continúa la STC exponiendo que:

«[...] la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV: a los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común».

«La expresa previsión de [...] usos excepcionales [sobre el suelo no urbanizable común, ordinario o general] no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes “con la naturaleza de los terrenos” integren, de acuerdo con el art. 20.1, párrafo 1, LRSV, y en los términos que determinen las distintas legislaciones autonómicas, las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común».

No obstante lo expuesto, se rechaza expresamente que «[...] el art. 20.1, párrafo 2, LRSV pueda estar amparado por el art. 149.1.23 CE (legislación básica para la protección del medio ambiente)» recordándose que ya se dijo «[...] en la STC 61/1997, FJ 16, que la regulación del suelo no urbanizable común excede en

mucho de lo estrictamente medioambiental, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado *ex art.* 149.1.1 CE. Este debe ser hoy también el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del art. 20.1, párrafo 2, LRSV. Esta norma prevé la agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en ese suelo se autoricen actuaciones de interés público. La mera previsión de aquellas agregaciones de valor, posible en todo suelo no urbanizable ordinario, supone una igualación mínima de todos los propietarios de aquella clase de suelo. La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas. Estas condiciones estatales son calificables de básicas y respetuosas con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas: más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el art. 20.1, párrafo 2, LRSV) como qué actuaciones son de interés público».

Por último, concluye el TC en relación con los suelos no urbanizables diciendo que:

«[...] cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable».

#### **Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable (FJ 33).**

«[...] no formulan los recurrentes argumento específico alguno que avale su impugnación. En todo caso, la no inconstitucionalidad del párrafo impugnado resulta, sin necesidad de ulterior precisión, de lo que declaramos en nuestra STC 61/1997, FJ 16 b)».

#### **Artículo 24. Momento al que han de referirse las valoraciones (FJ 34).**

##### **a) En los supuestos de actuación a los que alude la letra b)**

«... los criterios del Título III sólo son aplicables en actuaciones urbanísticas donde, a falta de acuerdo de los propietarios, la tasación de los bienes o derechos que determine cada legislación urbanística se rige por los criterios del Título III de la LRSV. Es para estas tasaciones no voluntariamente pactadas para las que el art. 24 b) LRSV fija, como momento de valoración, el de “iniciación del correspondiente procedimiento”. Las tasaciones no convencionales a que nos referimos sirven para la determinación de las facultades urbanísticas de cada propietario (y en su

caso, para la fijación de indemnizaciones compensatorias). Las distintas tasaciones practicables en el procedimiento de equidistribución sirven para cuantificar, en términos de aprovechamiento urbanístico y de compensaciones pecuniarias (sustitutivas o complementarias), la propiedad inmueble de cada dueño. Por medio de las valoraciones urbanísticas se sustituye el valor económico de cada finca por un nuevo valor (aprovechamiento urbanístico subjetivo, más posibles compensaciones económicas). Pues bien, en la medida en que la equidistribución es un deber de todos los propietarios de suelo pendiente de transformación, y en tanto en cuanto las tasaciones se realizan conforme a criterios legales (no convencionales), no podemos dudar que nos hallamos ante una tasación expropiatoria. Aclarado lo anterior debemos concluir que la norma del art. 24 b) LRSV está amparada por el art. 149.1.18 CE (inciso “legislación sobre expropiación forzosa”). En efecto, dijimos en nuestra STC 61/1997, FJ 19, que la fijación (por el Estado) de criterios de valoración del suelo era reconducible tanto al art. 149.1.18 CE como al art. 149.1.1 CE, si bien era de prioritaria consideración el título competencial del art. 149.1.18 CE. Esta conclusión debe quedar reforzada en relación con una norma, como la ahora enjuiciada, que fija el momento para una tasación imperativa, es decir, no aceptada por el propietario».

##### **b) En relación con las indemnizaciones**

«En forma alguna se deduce del art. 149.1.18 CE que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia. En consecuencia, no está vedada al Estado la fijación de criterios de valoración de las indemnizaciones por cambio de planeamiento urbanístico».

#### **Artículo 27. Valor del suelo urbanizable (FJ 27).**

«[La] declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 LRSV no lleva aparejada [...] la del art. 27 LRSV. En este último precepto se regula la valoración del suelo urbanizable, y se distingue entre el suelo donde ya se puede ejercer el derecho a presentar el planeamiento de desarrollo (conforme al art. 16.1 LRSV) y el suelo urbanizable donde aún no se puede ejercer aquel derecho. Ciertamente es que el art. 27.1 LRSV expresamente se refiere al «suelo urbanizable [que] estuviese en la situación descrita en el apartado 1 del art. 16 LRSV». Pero de ahí no se sigue sin más la conclusión de inconstitucionalidad del art. 27.1 LRSV, pues la referencia expresa al art. 16.1 LRSV es meramente instrumental».

«[...] el art. 27.1 LRSV establece reglas de valoración del suelo donde ya es plenamente eficaz el derecho a promover la transformación; y esas reglas de valoración rigen con independencia de cómo sea la regulación detallada de aquel derecho en cada

Comunidad Autónoma. De esta forma, la declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 LRSV en forma alguna proyecta el mismo reproche de inconstitucionalidad sobre el art. 27.1 LRSV».

**Artículo 29. Valor del suelo en los supuestos de carencia de plan o sin atribución de aprovechamiento (FJ 35).**

«[...] el art. 29 LRSV —a diferencia del art. 11 LRSV— hace referencia a la posible carencia de planeamiento urbanístico, pero no especifica ningún concreto tipo de planeamiento. Por ello, en atención a lo ya razonado en el FJ 6, debemos rechazar este motivo de inconstitucionalidad».

**Artículo 33. Legitimación de expropiaciones (FJ 36).**

**a) Con carácter general**

«... la competencia del Estado para dictar la “legislación sobre expropiación forzosa” (art. 149.1.18 CE) no puede impedir a las Comunidades Autónomas la fijación de las causas o fines expropiatorios en las concretas materias de competencia autonómica. La anterior es doctrina del Tribunal Constitucional desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, pasando por las SSTC 17/1990, de 7 de febrero, FJ 10, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17 f), hasta la presente».

**b) En relación con la declaración de utilidad pública**

«Del art. 33 LRSV no resulta [...] la selección directa de fines de utilidad pública. Del art. 33 LRSV se deduce con claridad que son los distintos planes de ordenación urbana los que, al fijar los distintos usos del suelo, prevén obras para la transformación y utilización urbanística del suelo. Es la ejecución de aquellas concretas obras lo que, por mandato del art. 33 LRSV, se califica como *causa expropriandi* por razón de utilidad pública. Resulta, por tanto, que el art. 33 LRSV no contiene ningún fin expropiatorio, sino la selección de un acto jurídico (la aprobación del plan) donde se pueden fijar fines expropiatorios. Es ésta una norma de procedimiento expropiatorio que se limita a expresar, para el concreto ámbito urbanístico, una norma de procedimiento expropiatorio general contenida en el art. 10 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (en adelante LEF): la declaración de utilidad pública, como requisito procedimental previo a la expropiación forzosa, se entiende implícita en los planes de obras y servicios. Descrita así la norma impugnada, hemos de recordar ahora que ya en la STC 61/1997, FJ 31, afirmamos la competencia del Estado para dictar (para concretas materias sectoriales) normas expropiatorias procedimentales que sean expresión o modulación de normas procedimentales generales. Dado que, como venimos

indicando, la alusión explícita a los planes de ordenación urbana no es más que una singularización del género “planes de obras”, debemos rechazar los alegatos de incompetencia...»

**c) En relación con la delimitación de los ámbitos de gestión**

«Tampoco la aprobación de «delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación [...], contiene propiamente un fin o causa expropiatoria».

«[...] el art. 33 LRSV remite al acto de aprobación del perímetro del ámbito de gestión la concreción de las obras que, por su utilidad pública, permiten la expropiación. De acuerdo con lo anterior nos encontramos, de nuevo, con una norma expropiatoria procedimental: el art. 33 LRSV no fija concretas causas expropiatorias, sino que selecciona una decisión administrativa (la delimitación del ámbito de gestión) que, en la medida que complete la adscripción de destinos del suelo, concreta la declaración de utilidad pública de las obras de transformación y utilización urbanística del suelo contenidas en el plan. Se trata de una norma procedimental que responde a las exigencias de «marcado carácter principal o mínimo» a las que aludimos en la STC 61/1997, FJ 31, y que, en consecuencia, no invade el ámbito competencial urbanístico autonómico. Primero, porque la previsión del art. 33 LRSV sólo es operativa allí donde la legislación urbanística autonómica establezca la expropiación como forma de ejecución del planeamiento; segundo, porque la delimitación del ámbito de gestión no es un acto urbanístico formalizado o una técnica urbanística específica: la delimitación del ámbito de gestión puede encontrarse en un plan (el que determine cada Comunidad Autónoma, que puede ser el mismo o distinto del que fija los usos del suelo) o fuera del plan (como acto urbanístico independiente) y su propio contenido viene determinado por la legislación urbanística. En estos términos es claro que tampoco la referencia del art. 33 LRSV a la delimitación del ámbito de gestión (como decisión procedimental integradora de una declaración de utilidad pública) excede de la competencia expropiatoria procedimental del Estado».

«[...] la simple mención del art. 33 LRSV a los «ámbitos de gestión» no puede entenderse como invasión competencial del Estado. El art. 33 LRSV parte aquí de que en ciertos casos la ejecución del planeamiento se realiza a través de técnicas expropiatorias y que en la delimitación del ámbito de gestión se precisan con detalle las fincas expropiables. Para estos casos, que no deben entenderse como excluyentes, el art. 33 LRSV se limita a anudar una consecuencia jurídica expropiatoria y procedimental para la que, según se ha visto, goza de plena competencia: el reconocimiento de efectos procedimentales expropiatorios (declaración de necesidad de ocupación) a un acto urbanístico».

#### d) En relación con la declaración de necesidad de ocupación

«... la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) ampara la previsión y regulación, como norma procedimental general, de un acto público de concreción de los bienes o derechos considerados indispensables para el fin de la expropiación. Y no es dudoso que aquella competencia de regulación procedimental permite al Estado establecer, con carácter general (cual hace el art. 17.2 LEF) que allí donde un proyecto de obras contenga una descripción material detallada de bienes, tal proyecto administrativo valga como declaración de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios. Sentado lo anterior, necesariamente debemos concluir, aplicando el criterio de nuestra STC 61/1997, FJ 31, que la competencia estatal sobre expropiación forzosa abarca el reconocimiento implícito de la necesidad de ocupación en la aprobación del plan de ordenación urbana o en la delimitación del ámbito de gestión a desarrollar por expropiación. En este punto el art. 33 LRSV contiene una norma especial (para el ámbito urbanístico) que es simple expresión de una norma procedimental general sobre expropiación (la contenida en el art. 17.2 LEF)».

#### Artículo 37. Pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos (FJ 37).

«El art. 37 LRSV reitera la misma garantía del expropiado que, con carácter general, establece el art. 48 LEF. Es por ello que, de acuerdo con el criterio sentado en la STC 61/1997, FJ 31, la regulación del art. 37 LRSV encuentra cobertura competencial en el art. 149.1.18 CE, sin que simultáneamente se estén vaciando las competencias urbanísticas autonómicas [...]».

«Es claro que, entendido el art. 37 LRSV como garantía del expropiado, la modalidad de pago en terrenos es sólo una de las posibles. En forma alguna opta el art. 37 LRSV por una forma de pago en especie típicamente urbanística (terrenos de valor equivalente) impidiendo otras (así, mediante aprovechamientos urbanísticos o derechos de superficie)».

«Con consentimiento del expropiado el pago en especie podrá satisfacerse con cualquier objeto; sin consentimiento del expropiado sólo es posible el pago en dinero».

#### Artículo 38. Aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta (FJ 38).

«[...] la norma transcrita excede de las competencias estatales ex art. 149.1.18 CE y, simultáneamente, vulnera las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. El art. 38 LRSV reproduce y amplía lo regulado en el anterior art.

220.2 TRLS. Este precepto del TRLS no fue impugnado formalmente ante este Tribunal, por lo que lógicamente tampoco fue enjuiciado en nuestra STC 61/1997. Pero sí fue impugnado, y anulado, el art. 220.1 TRLS. Los argumentos que en nuestra STC 61/1997, FJ 31, condujeron a la declaración de inconstitucionalidad del art. 220.1 TRLS deben conducir hoy también a la declaración de inconstitucionalidad del art. 38 TRLS. Ciertamente es que el art. 38 LRSV no dice expresamente que la aprobación del procedimiento de tasación conjunta lleva implícita la declaración de urgente ocupación, pues una declaración tal ya había sido directamente reprochada al art. 220.1 TRLS. Sin embargo, la regulación del art. 38 LRSV es equivalente a la de la declaración de urgente ocupación: la remisión que el art. 38 LRSV efectúa al art. 52, números 6, 7 y 8, LEF vale tanto como decir que en los procedimientos urbanísticos de tasación conjunta la ocupación de la finca precede a la valoración contradictoria y pago del justiprecio; y sabido es que esta consecuencia jurídica es precisamente la desencadenada por la declaración de urgente ocupación».

«[...] la declaración implícita de urgente ocupación (por medio de la aprobación del procedimiento de tasación conjunta) constituye una regulación procedimental específica para las expropiaciones urbanísticas que, por no tener carácter mínimo o principal, ni ser expresión de una garantía expropiatoria general, queda fuera de la competencia estatal sobre legislación de expropiación forzosa. Por lo dicho, el art. 38 LRSV es inconstitucional y por tanto nulo».

#### Artículo 40. Supuestos de reversión (FFJJ 39, 40, 41, 42 y 43, 44, 45 y 46).

De la STC se extraen importantes conclusiones relativas a los derechos de reversión, tanto con carácter general, referidas a la legislación de expropiación forzosa y a la específicamente urbanística, como a cada uno de los posibles supuestos en los que cabría entender procedentes los mismos.

#### a) Conclusiones de carácter general (FJ 39).

«... el art. 33.3 CE no ha incluido dentro de las garantías constitucionales de la expropiación el derecho de reversión, que es, en consecuencia, un derecho de configuración legal (STC 67/1988, de 18 de abril, FJ 6). Pero de esta premisa no se sigue la incompetencia del Estado para regular la reversión expropiatoria».

«La competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) no se refiere únicamente a las garantías referidas en el art. 33.3 CE, sino a la institución expropiatoria en su totalidad. Y por tanto también a una de sus posibles garantías legales: el derecho de reversión. La

consideración del derecho de reversión como una posible garantía en la expropiación nos lleva a afirmar, con apoyo en nuestra STC 61/1997, FFJJ 30 y 31, que estamos ante una materia de competencia estatal *ex art. 149.1.18 CE*.

«De dos formas elementales se expresa la competencia exclusiva del Estado —*ex art. 149.1.18 CE*— para regular el derecho de reversión. El Estado es competente, en primer lugar, para establecer mediante criterios generales cuándo, y con el cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión. Así, el Estado puede establecer, como regla general, que la extinción del fin expropiatorio hace nacer el derecho de reversión. También puede fijar el Estado los supuestos generales en los que se excluye el derecho de reversión (así, por mantenimiento del fin expropiatorio durante un determinado plazo; o por mutación en el fin expropiatorio). Se trata aquí de la regulación de la garantía reversional mediante criterios generales, esto es, sin prestar atención a los concretos ámbitos de actuación pública sectorial (el urbanismo, entre otros). Ningún límite tiene el Estado, en esta primera expresión de su competencia sobre la reversión expropiatoria, en razón del grado de detalle que puede alcanzar su regulación; pues lo relevante aquí es la regulación de la reversión como garantía común de todos los propietarios, con plena abstracción del ámbito material en que tenga lugar cada concreta expropiación».

«Además de esta regulación general, y conforme al criterio sobre garantías expropiatorias que expresa la STC 61/1997, FJ 31, el Estado también puede dictar normas especiales sobre reversión, incluso en sectores o materias de la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas —como el urbanismo— siempre que aquellas especialidades tengan marcado carácter mínimo o principal y sean expresión o modulación de la regulación general de la garantía reversional».

Por el contrario, recuerda el TC que:

«el derecho de reversión no es un derecho constitucional susceptible de regulación estatal *ex art. 149.1.1 CE*» ya que «el art. 149.1.1 CE sólo se refiere a derechos constitucionales en sentido estricto (STC 61/1997, FJ 7); y [...] la facultad reversional no está contenida en el derecho de propiedad sobre el bien expropiado que garantiza el art. 33 CE (STC 67/1988, FJ 6)».

Por su parte, las conclusiones más relevantes referidas a cada una de las demás cuestiones específicas tratadas (entre ellas los propios supuestos en los que cabría aplicar la reversión) serán analizadas a continuación, debiendo aclararse que se ha utilizado el mismo orden para

ello, que el contenido en la propia sentencia, es decir, el que toma como referencia los distintos párrafos del artículo 40 que fueron impugnados:

#### **b) La vinculación del bien expropiado al fin expropiatorio (FJ 40).**

«Ninguna duda puede caber de que el mandato general de vinculación al fin expropiatorio está amparado por la competencia exclusiva del Estado (*ex art. 149.1.18 CE*); y de ahí también la constitucionalidad de un precepto, como el art. 40.1 LRSV, que se limita a reiterar esa norma general para el urbanismo».

«[...] la mención del art. 40.1 LRSV al “fin específico” establecido por el plan no contiene invasión alguna de competencias urbanísticas autonómicas. En primer lugar, ya hemos afirmado [...] que el Estado es competente para considerar al plan urbanístico como acto jurídico idóneo para la fijación de fines legitimadores de la expropiación. En segundo lugar, el reconocimiento de que una misma finalidad expropiatoria puede cumplirse con distintos “destinos” del bien expropiado, que este Tribunal ya afirmó en la STC 166/1986, FJ 13, nada dice contra la adecuación del art. 40.1 LRSV al bloque de la constitucionalidad».

«Conforme a la doctrina de este Tribunal desde la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 6, sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, venimos afirmando que por Ley autonómica pueden establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir<sup>4</sup>. De acuerdo con esta doctrina es claro que a cada Comunidad Autónoma corresponde regular los posibles fines de las expropiaciones por razón de urbanismo y, con ello, los usos o destinos del suelo que se consideran compatibles o incompatibles con un mismo fin. De manera que la permanencia o no de la adscripción del bien expropiado al fin que justificó la expropiación, aun mediando un cambio de uso o destino del suelo, dependerá de la propia configuración del fin expropiatorio (y de los destinos en él subsumibles) que lleve a cabo cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la regulación de ésta, cada concreto plan».

#### **c) La reversión por modificación del Plan (FJ 41).**

«La regla general que contiene el precepto (nacimiento del derecho de reversión por cambio de uso en el plan) no merece tacha alguna de inconstitucionalidad».

<sup>4</sup> Recuerda el TC que esta misma doctrina ha sido ya expresada en numerosas sentencias, entre ellas: la 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley 29/1985, de Aguas, FJ 20 b); la 17/1990, de 7 de febrero, sobre la Ley canaria 19/1987, de Aguas, FJ 10; la 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley

22/1988, de Costas, FJ 3 G) c); la 186/1993, de 7 de junio, sobre la Ley extremeña 1/1986, de Regulación de las Dehesas, FJ 2; la 319/1993, de 27 de octubre, de nuevo sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, FJ 4; y la 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17 f).

«[...] la definición del fin expropiatorio (y por tanto el uso o destino que el plan asigna a cada terreno) corresponde a cada Comunidad Autónoma y, en el marco de la legislación de ésta, a cada Administración con competencia sobre planeamiento urbanístico. La precisión de si un cambio de uso (por las técnicas urbanísticas que disponga cada Comunidad Autónoma) es compatible o no con el fin expropiatorio depende de la propia definición del uso (en especial, de sus tolerancias y compatibilidades) en las regulaciones autonómicas y locales. Sólo cuando conforme con estas regulaciones exista propiamente un cambio de uso que, simultáneamente, suponga un cambio en el fin expropiatorio estaremos ante el nacimiento del derecho reversional. En estos términos es claro que el art. 40.2 LRSV, en lo que hace a su regla general, no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

#### d) Los supuestos de improcedencia de la reversión (FFJJ 42 y 43).

«Si, conforme a la regla general del art. 40.2 LRSV un cambio de uso en el planeamiento deja sin utilidad pública o interés social una expropiación ya ejecutada y hace nacer el derecho de reversión, la letra a) del art. 40.2 LRSV excepciona aquella regla general: permite que un terreno expropiado para un determinado uso urbanístico (dotacional público) sea destinado posteriormente a otro uso urbanístico distinto (también dotacional público) sin que nazca el derecho de reversión. Comencemos por reiterar lo ya dicho más arriba (FJ 39): el Estado tiene competencia exclusiva (ex art. 149.1.18 CE) para establecer, mediante criterios generales, los supuestos en los que pese a darse variaciones o mutaciones en los fines expropiatorios no hay derecho de reversión. Además, el Estado puede fijar supuestos sectoriales de exclusión del derecho de reversión; cuando aquella exclusión sectorial de la reversión tiene lugar en materias competenciales autonómicas la regulación sólo puede ser mínima o principal y simplemente moduladora de la regulación general del derecho de reversión».

«[...] la regulación del art. 40.2 a) LRSV es simple singularización de la regulación general del art. 54.2 a) LEF: excluida la reversión expropiatoria —con carácter general— cuando se pasa de uno a otro fin de utilidad pública o interés social es claro que también se excluye la reversión cuando se pasa de un uso dotacional público a otro uso urbanístico también dotacional público. Por lo demás, la exigencia de que el cambio de uso esté «adecuadamente justificado» expresa, para la reversión urbanística, la misma garantía que con carácter general contiene el art. 54.2 a) LEF».

«La segunda excepción a la regla general de la reversión la establece el art. 40.2 b) LRSV, [el cual] modula, en relación con las expropiaciones para usos dotacionales urbanísticos, la regla general contenida en el art. 54.2 b) LEF. En efecto, el art. 54.2 b) LEF establece, como regla general, la exclusión del

derecho de reversión cuando se mantiene el fin expropiatorio durante diez años. Este precepto [...] niega el derecho de reversión cuando la expropiación efectivamente sirve a su fin durante un lapso prolongado, aunque no lo haga de forma indefinida. El art. 54.2 b) LEF concreta ese tiempo de mantenimiento del fin expropiatorio en diez años. Pero se trata, claro es, de un plazo de tiempo general que admite modulaciones sectoriales; al menos allí donde la realidad, por estar en constante evolución, justifica lapsos de mantenimiento del fin expropiatorio más breves. Tal es el caso de la ciudad, siempre en transformación y donde la ordenación urbanística continuamente reacomoda los usos del suelo a las necesidades cambiantes. Así se justifica que el art. 40.2 b) LRSV fije un plazo de mantenimiento del fin expropiatorio (ocho años) especial respecto del de diez años que con carácter general establece hoy el art. 54.2 b) LEF. Estamos, en suma, ante una modulación especial de una norma general sobre reversión expropiatoria claramente amparada por la competencia exclusiva del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE)».

#### e) La reversión en las expropiaciones para Patrimonio Municipal de Suelo (FJ 44).

«Debemos destacar [...] en coherencia con lo dicho en nuestra STC 61/1997, FJ 36, [que] ni la LRSV —en general—, ni su art. 40.3, en particular, regulan la institución del Patrimonio Municipal de Suelo. El art. 40.3 LRSV se limita a identificar un posible supuesto de inejecución del fin expropiatorio; esto es, un posible caso donde regiría la garantía reversional general (por inejecución del fin que motivó la expropiación) establecida en el art. 54 LEF. Es claro que aquella previsión del art. 40.3 LRSV está condicionada a la efectiva existencia de los Patrimonios Municipales de Suelo en cada Comunidad Autónoma y a cuáles sean los fines y los medios de aquella suerte de patrimonios públicos en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma. A la vista de lo anterior hay que concluir que el art. 40.3 LRSV está amparado en la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE)».

#### f) La reversión en la expropiación como sistema de actuación (FJ 45)

«[...] el precepto constitucional impugnado está amparado por la competencia exclusiva estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). El art. 40.4 LRSV, al prever que la inejecución de la urbanización hace nacer el derecho de reversión, reproduce una garantía general contenida en el art. 54 LEF (tanto en su redacción de 1954 como en la hoy vigente, de 1999). Esa garantía se modula ahora mediante un plazo concreto: transcurso de diez años sin que se hayan concluido las obras de urbanización que motivaron la expropiación. Se trata, simplemente, de la fijación de un lapso concreto de inejecución en relación con un tipo especial de obras, como son las de urbanización».

«Por otro lado, la referencia expresa del art. 40.4 LRSV al “sistema de expropiación” no contiene, según el criterio reiteradamente expresado en esta Sentencia, limitación alguna de las competencias urbanísticas autonómicas: a cada Comunidad Autónoma corresponde regular las formas o sistemas de urbanización; sólo para el caso de que entre esos sistemas se cuente la expropiación forzosa registrará plenamente la garantía reversional del art. 40.4 LRSV. Es claro, en estos términos, que el precepto impugnado ni limita ni condiciona el ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas».

**g) La reversión en la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad (FJ 46)**

«De nuevo nos encontramos ante una modulación —para el ámbito de las expropiaciones urbanísticas— de la garantía reversional general del art. 54.1 LEF. Y por lo mismo debemos concluir que el precepto impugnado está amparado por la competencia exclusiva del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). En efecto, si el art. 54.1 LEF establece el derecho de reversión por inejecución de la obra que motivó la expropiación, el art. 44.5 LRSV reitera aquella garantía con la precisión de que el plazo de la inejecución se cifra en diez años, cuando se trata de expropiaciones por incumplimiento de deberes urbanísticos. Es claro, por lo demás, que esta garantía reversional sólo actúa en la medida en que las Leyes —del Estado o de cada Comunidad Autónoma, cada uno en su ámbito competencial— hayan previsto aquella forma específica de expropiación-sanción».

**Artículos 41 a 44. Supuestos indemnizatorios (FJ 47).**

El TC realiza un examen conjunto de estos cuatro artículos, mediante los cuales, dice, «la ley otorga el derecho a obtener una indemnización de Derecho público». Se trata, en todo caso, de supuestos ligados a actuaciones administrativas enmarcables en el ámbito urbanístico. Recuérdese que, en efecto, estos cuatro preceptos regulan las indemnizaciones por alteración del planeamiento (con o sin licencia concedida a su amparo), las que proceden por vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, y los demás supuestos indemnizatorios que pudieran surgir como consecuencia del cumplimiento de cualesquiera deberes ligados al proceso urbanizador o edificatorio que, con posterioridad, pudieran devenir inservibles.

El análisis conjunto de todos ellos lleva a la configuración de la doctrina que a continuación se extracta, y la cual distingue, de un lado, el título de títulos competenciales estatales legitimadores de tal regulación y de otro, la justificación de la

inexistencia de intromisión en las competencias urbanísticas autonómicas.

«[...] debemos precisar [...] que no es tarea de este Tribunal, sino de la doctrina, precisar en qué casos la indemnización de Derecho público que regula la LRSV es reconducible a la institución expropiatoria y en qué casos a la de la responsabilidad patrimonial. Sea cual fuere el resultado de esa calificación, lo cierto es que todos los supuestos indemnizatorios de la LRSV tienen clara incardinación competencial en el art. 149.1.18 CE, que tanto se refiere a la “legislación de expropiación forzosa” como al “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas”».

En relación con esta cuestión, relativa al título competencial estatal en juego, reconoce el Tribunal que «En nuestra anterior STC 61/1997, FJ 33, tendencialmente optamos por reconducir la regulación de las indemnizaciones (por alteraciones del planeamiento) al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Sin ánimo de imponer una determinada concepción teórica, y por coherencia con nuestra propia doctrina, reiteramos este criterio en relación con todos los supuestos indemnizatorios de los arts. 41 a 44 LRSV, lo que nos lleva a rechazar el reproche unitario de inconstitucionalidad formulado por los recurrentes. A ello debemos añadir, como también hicimos en nuestra STC 61/1997, FJ 33, que más allá de la regulación estatal las Comunidades Autónomas también pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de coexistir y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada».

Por último, y en relación estricta con las competencias urbanísticas autonómicas, se concluye afirmando que:

«[...] aún debemos añadir un argumento desestimatorio en relación con la denuncia de intromisión estatal en materia urbanística por medio de la regulación de los supuestos indemnizatorios. Frente a lo que sugieren los recurrentes, de la regulación de los supuestos indemnizatorios en la LRSV no deriva ningún modelo de actuación urbanística. Cualquier modelo de ciudad, cualquier política urbanística, es compatible con la regulación de los supuestos indemnizatorios. La LRSV se limita entonces a impedir que los particulares soporten todas las consecuencias patrimoniales negativas que puedan derivar de la ordenación y disciplina urbanísticas».

**La Disposición Adicional Primera (FJ 48).**

«[...] la previsión de un informe vinculante de la Administración General del Estado no supone la

prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado. La disposición cuestionada tan sólo impone el informe vinculante en relación con terrenos, edificaciones e instalaciones ya “afectos a la Defensa Nacional”. Esto es, sólo para el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas sobre Defensa y Fuerzas Armadas (art. 149.1.4 CE)».

«Debemos recordar, además, que en el ejercicio de sus competencias el Estado debe atender a los puntos de vista de las Comunidades Autónomas, según exige el deber de colaboración insito en la forma de nuestro Estado y viene reiterando este Tribunal desde la STC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8, hasta nuestros días: entre las últimas, STC 13/1998, de 22 de enero, FFJJ 9 y 10. Así resulta hoy también de los deberes de colaboración entre Administraciones públicas que el art. 4.1 LPC (en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) condensa en el «principio de lealtad institucional». Lo expuesto basta para rechazar que la LRSV haya impuesto de forma incondicionada la prevalencia el interés general definido por el Estado frente al interés general cuya definición corresponde a las Comunidades Autónomas. Obviamente, la forma en que en cada caso el Estado emita su informe vinculante es cuestión ajena a este proceso constitucional, siendo así que el simple temor a un uso abusivo de un instrumento de coordinación no justifica una tacha de inconstitucionalidad (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 38, entre otras)».

En otro orden de cosas, y en relación con una pretendida omisión del «deber estatal de regular, con alcance general, la concurrencia entre competencias sectoriales y las de gobierno del territorio», recuerda el Tribunal que, tal y como ya «ha tenido ocasión de reiterar desde la STC 24/1982, de 13 de mayo, FJ 3, la inconstitucionalidad de una norma por omisión sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por la norma cuestionada [...]».

«Este Tribunal ha declarado en anteriores ocasiones que la proyección sobre un mismo medio físico o recurso natural de títulos competenciales distintos a favor del Estado o de las Comunidades Autónomas impone la colaboración (SSTC 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 8; 13/1998, de 22 de enero, FJ 9, entre otras) bien a través de técnicas de cooperación, bien mediante técnicas de coordinación (SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20.e; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 30; 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, entre otras). Pero ni del sistema constitucional de distribución de competencias ni de nuestra propia doctrina resulta que el Estado deba regular de forma general la concurrencia entre competencias sectoriales y las de ordenación del territorio. No existiendo ese deber constitucional de regulación, debe rechazarse la existencia de una omisión legislativa contraria a la Constitución».

#### La Disposición Adicional Tercera (FJ 50).

Al igual que ocurriera con los artículos que fueron objeto de modificación mediante el Real Decreto-Ley 4/2000, el Tribunal recuerda que a esta Disposición le fueron adicionados dos nuevos párrafos a través del artículo 68 de la Ley 55/1999, de 9 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (relativos a la elaboración y aprobación de los planes generales y parciales de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), sin que tal alteración en el precepto haya supuesto modificación alguna en el texto original de aquélla. Resultando, por tanto, superflua la posible consideración de la permanencia del objeto procesal, se incorporan al texto de la sentencia las siguientes conclusiones en relación con el contenido de esta Disposición:

«Este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de preceptos legales contrarios al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) cuando generaban una situación de incertidumbre y falta de previsibilidad respecto del Derecho aplicable (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). Pero con independencia de cuál pueda ser en cada caso el alcance de la legislación urbanística del Estado para Ceuta y Melilla, lo cierto es que de la simple previsión de aquella legislación, cual hace la Disposición adicional impugnada, no puede seguirse el reproche de inseguridad jurídica que denuncian los recurrentes. Baste para ello con señalar que ninguna duda puede haber para los ciudadanos y los aplicadores del Derecho de que las normas urbanísticas aplicables en cada territorio son las aprobadas por cada Comunidad Autónoma. Ulteriores consideraciones sobre posibles desplazamientos entre normas supletorias pueden resultar de interés como hipótesis que hagan avanzar el pensamiento jurídico-público, pero no traen a la luz una situación de incertidumbre jurídica».

#### La Disposición Adicional Cuarta (FJ 51).

«La disposición impugnada se limita a flexibilizar las “condiciones básicas” de ejercicio del derecho de propiedad en lo que hace a la clasificación del suelo insular. Pero, en todo caso, aquellas “condiciones básicas” actúan como límite a las competencias urbanísticas propias de las Comunidades Autónomas, no atribuyen a éstas poder normativo alguno».

«[...] si bien la norma transcrita formalmente contiene una regulación especial para el suelo insular, flexibilizando los criterios generales de clasificación, lo cierto es que los límites que esta disposición fija al órgano urbanístico clasificador no son materialmente distintos de los que, con carácter general, establecen los arts. 9 y 10 LRSV [por lo que, como ya se dijo] la apertura de los criterios de clasificación (especialmente, en el art. 9.2 LRSV) suponía un amplio campo de libre configuración para el órgano administrativo competente para la

clasificación. Ese margen de libre configuración, que apreciamos en los arts. 9 y 10 LRSV, no difiere del establecido para el suelo insular en la Disposición adicional cuarta LRSV».

«[...] ni siquiera la distinción formal entre el suelo peninsular y el suelo insular puede ser tachada de inconstitucional. En primer lugar, ninguna contravención del derecho a la igualdad (art. 14 CE) se puede localizar en un precepto que carece de toda referencia subjetiva; [...] la Disposición adicional cuarta LRSV establece un sistema de clasificación del suelo relevante para las facultades urbanísticas del dominio, pero expresa indiferencia jurídica sobre quiénes (qué personas o qué grupos) sean los titulares de aquellas facultades urbanísticas. En segundo lugar, tampoco la referencia específica al suelo insular excede de la competencia estatal *ex art.* 149.1.1 CE. [ya que] la competencia sobre “condiciones básicas” del art. 149.1.1 CE no exige al Estado la fijación de estándares jurídicos uniformes incluso allí donde la propia Constitución ha reconocido la existencia de circunstancias diferenciales».

«[...] el mandato de atención a las circunstancias del hecho insular, contenido en el art. 138.1 CE, justifica una modulación objetiva de las “condiciones básicas” del derecho de propiedad, cuando éste se ejerce sobre suelo insular».

#### Disposiciones Transitorias Primera a Cuarta (FFJJ 52, 53, 54, 55)

Con carácter previo al análisis de cada una de ellas conviene precisar que la sentencia contiene unas **conclusiones comunes** a las cuatro Transitorias referenciadas. Estas conclusiones, contenidas en el FJ 52, se resumen en el siguiente párrafo:

Se rechaza de plano que las Disposiciones citadas contengan «una regulación urbanística ilegítima», siendo ésta una conclusión a la que llega el TC «[...] resaltando el carácter transitorio de las disposiciones cuestionadas, esto es: su eficacia temporal limitada; su carácter accesorio respecto de la regulación sustantiva contenida en los demás preceptos de la Ley; y su necesaria aplicación sobre concretas realidades urbanísticas actuales, que han de adecuarse a la nueva regulación de la propiedad urbana contenida en la LRSV. Así, a la entrada en vigor de la LRSV, la propiedad urbana se define y disfruta mediante técnicas urbanísticas (instrumentos de planeamiento, técnicas de equidistribución); y no es reprochable que el Estado parta de la existencia de aquellas técnicas urbanísticas y que en relación con ellas disponga la eficacia más o menos inmediata de sus «condiciones básicas». Es claro, en todo caso, que ni la mención de concretos instrumentos o técnicas urbanísticas (aprobación inicial y revisión del planeamiento general, aprobación definitiva del procedimiento de distribución de beneficios y cargas) impone esas categorías urbanísticas a las Comunidades

Autónomas, ni impide que por medio de otras técnicas urbanísticas cada Comunidad Autónoma acelere la adecuación de su Derecho urbanístico a la LRSV».

A continuación, se incluyen, como hace la propia sentencia, los extractos de la misma relacionados con cada una de las cuatro Disposiciones Transitorias objeto de análisis, de forma separada.

#### a) Disposición Transitoria Primera (FJ 53).

«Es indiscutible, en primer lugar, la competencia del Estado para disponer [...] que su regulación sobre el régimen urbanístico del suelo (esto es, derechos y deberes de los propietarios de las distintas clases de suelo) sea aplicable desde la entrada en vigor de la Ley; así resulta sin dificultad de la doctrina de este Tribunal sobre la indisponibilidad, para las Comunidades Autónomas, del régimen de eficacia de las normas del Estado (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12)».

«[...] tampoco es cuestionable que esa eficacia inmediata del régimen urbanístico del suelo se articule mediante la reclasificación *ex lege* de suelo (el suelo clasificado en los planes —u otras normas— como suelo apto para urbanizar y el urbanizable no programado se rigen por lo dispuesto en la LRSV para el suelo urbanizable). Es ésta una consecuencia necesaria de la modificación del régimen jurídico material del suelo urbanizable que, como es sabido, ha suprimido la propia categoría del suelo urbanizable no programado. Y es una consecuencia que en nada afecta a las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, porque la reclasificación transitoria sólo es eficaz a los efectos patrimoniales, lo que permite otras clasificaciones del mismo suelo para otras finalidades. En segundo lugar, porque aquella reclasificación *ex lege* de ciertos terrenos como suelo urbanizable, por su propio carácter transitorio, ni impone criterios de clasificación a las Comunidades Autónomas, ni sustituye la facultad de clasificación concreta de cada terreno que pueda corresponder al órgano urbanístico competente. Nada impide que cada Comunidad Autónoma, con la celeridad o calma que a su política urbanística convenga, sienta los criterios abstractos o concretos que, con el límite de las condiciones básicas de los arts. 8 a 11 LRSV, determinen una distinta clasificación del suelo provisionalmente catalogado como suelo urbanizable».

«Por último, la mención que se hace en párrafo b) de la Disposición impugnada a la innecesariedad del concurso es una consecuencia natural de la eficacia inmediata del art. 15 LRSV, eficacia inmediata que directamente establece la Disposición transitoria primera en su primer párrafo. En efecto, dado que el art. 15 LRSV reconoce el derecho de los propietarios a promover la transformación del suelo, la eficacia inmediata de aquel derecho priva de sentido a un instrumento (como el concurso público para la

formulación de Programas de Actuación Urbanística, regulado en los arts. 146 y siguientes TRLS de 1976) conforme al cual no correspondía al propietario el derecho a promover la aprobación de los instrumentos de ordenación necesarios para la urbanización. En consecuencia, la mención expresa de la Disposición transitoria primera, apartado b), LRSV a la innecesidad del concurso ha de considerarse como una precisión de la regla general de eficacia inmediata del nuevo régimen de la propiedad urbana que establece la misma Disposición transitoria —en su párrafo primero— y cuya conformidad constitucional ya hemos declarado [...]».

#### b) Disposiciones Transitorias Segunda y Tercera (FJ 54).

«La referencia en ambas disposiciones al planeamiento general está justificada en la necesidad natural de toda disposición transitoria de asumir la realidad a la que se dirige. Y esa realidad es hoy en España que el suelo se clasifica en instrumentos de planeamiento general».

«[...] la previsión de un lapso de ultraactividad de las clasificaciones de suelo existentes en la fecha de entrada en vigor de la LRSV en nada impide [...] que cada Comunidad Autónoma establezca con premura nuevos criterios de clasificación y determine de esta forma una nueva clasificación de los terrenos».

#### c) Disposición Transitoria Cuarta (FFJJ 19 y 55).

«[...] esta Disposición transitoria ordena la aplicación del nuevo régimen de cesiones de suelo siempre que estuviera aún pendiente la aprobación del instrumento de equidistribución de cargas y beneficios. Es claro que de esa Disposición transitoria deriva la inexistencia sobrevenida de deberes de cesión en suelo urbano consolidado, frente al no consolidado. Pero si, como hemos razonado más arriba, el distinto régimen del suelo urbano consolidado y no consolidado es conforme con la Constitución, ningún reproche cabe formular a la Disposición transitoria que dispone la inmediata aplicación de ese nuevo régimen patrimonial diferenciado» (FJ 19)

«Por medio de esta Disposición transitoria el Estado dispone la eficacia inmediata, al margen de la revisión del planeamiento, de un deber básico de cesión de suelo contenido en el art. 14.2 c) LRSV (para suelo urbano no consolidado) y en el art. 18.4 LRSV (para suelo urbanizable). Nada hay que objetar, en primer lugar, a que el Estado disponga la eficacia inmediata de los deberes urbanísticos que dispone la LRSV. Y [...] tampoco hay nada que reprochar a que para establecer aquella eficacia inmediata el Estado haga referencia a instrumentos y técnicas de equidistribución o gestión urbanística. El Estado no regula en modo alguno dichos procedimientos de distribución, sino que se limita a exigir que en los no aprobados definitivamente se aplique el porcentaje de cesión de suelo cuya definición corresponde al Estado *ex art. 149.1.1 CE*».

«En suma, el Estado parte de la existencia actual de procedimientos de equidistribución que han de concluir con su aprobación definitiva, y es el resultado de esos procedimientos de equidistribución el que limita directamente la Disposición transitoria cuarta LRSV. Con ello ni se impone ni se prefigura el modelo de equidistribución de beneficios y cargas urbanísticos por el que opte cada Comunidad Autónoma». (FJ 55).

#### Disposición Final (FJ 56).

«... dado que en esta Sentencia hemos declarado inconstitucionales los arts. 38 y 16.1 LRSV debemos declarar ahora también parcialmente nula la Disposición final única, en su referencia a los mencionados preceptos».

«... en relación con el reproche de falta de precisión en la identificación de los concretos títulos competenciales que amparan los distintos preceptos de la LRSV [...] debemos distinguir con claridad, cual hicimos en nuestra reciente STC 233/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 a) y 5, entre el deber estatal de identificar formal y expresamente sus normas básicas (que este Tribunal viene exigiendo desde la STC 69/1988, de 30 de marzo, FJ 6) y la existente obligación del legislador de invocar expresamente el título competencial que ampara sus leyes. No exige el caso que este Tribunal enjuicie ahora si la obligación de identificación expresa de las normas básicas es o no extendible a las normas de “condiciones básicas”, cuya distinción respecto de las “normas básicas” ha quedado trazada en nuestra STC 61/1997, FFJJ 7 y 12 a). Baste ahora con declarar que, no existiendo un deber estatal de nominar sus títulos competenciales, ninguna relevancia constitucional puede tener (ni desde el punto de vista competencial, ni desde el de la seguridad jurídica) que la Disposición final única LRSV enuncie cumulativamente los títulos competenciales en que el propio Estado considera apoyados los distintos preceptos de la LRSV».

«Cierto es que, con dudosa técnica legislativa, la Disposición derogatoria LRSV ha identificado expresamente los preceptos del TRLS no derogados por la LRSV. Y cierto es también que en la relación de preceptos del TRLS aún vigentes no se incluye la Disposición final única TRLS, donde el legislador especificaba el carácter básico, supletorio o “pleno” de cada precepto. El resultado es, como indican los recurrentes, la imposibilidad de identificar el posible carácter básico de alguno de los preceptos aún vigentes del TRLS. El fundado reproche técnico no puede llevar, sin embargo, a un fallo declarativo de inconstitucionalidad. De la ausencia de toda calificación expresa, respecto de los preceptos aún vigentes del TRLS, a lo sumo podría concluirse que ninguno de aquellos es básico. Pero que esta hipotética calificación sea o no conforme con la Constitución es cuestión que, en todo caso, sólo puede enjuiciarse en relación con cada uno de los preceptos vigentes del TRLS. Obvio es que ninguno de aquellos preceptos del TRLS ha sido impugnado ante este Tribunal. Por ello debemos rechazar el reproche de inconstitucionalidad formulado...».

Extractados hasta aquí los contenidos fundamentales de la STC 164/2001, se transcribe a continuación, de forma íntegra y literal, su Fallo.

### FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente los recursos de inconstitucionalidad acumulados, y en su virtud:

- 1.º Declarar que los arts. 9; 11; 14.2 a) y b); 15; 17.1; 18.1, 2 y 3 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto contienen las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial»,

«legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» ó «dotaciones públicas de carácter local» son conformes con la Constitución siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado, respectivamente, en los FFJJ 14; 16; 21; 25; 29; y 30.

- 2.º Declarar que el art. 16.1 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.
- 3.º Declarar que el art. 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones es inconstitucional y por tanto nulo.
- 4.º Declarar la inconstitucionalidad de la Disposición final única de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en sus referencias al art. 38 y al art. 16.1».
- 5.º Desestimar los recursos en todo lo demás.

Recuérdese, finalmente, que el Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga y Cabrera formuló a esta sentencia un **Voto Particular**.

comp.: Ángela de la Cruz Mera