

penal, no puede ser tachada de irrazonable o arbitraria o vulneradora de un derecho fundamental.

En lo que se refiere a la denegación de su condición de perjudicada, además de lo expuesto, no alegó la demandante ninguna circunstancia en la que pudiese sustentar tal condición ni la alega ahora en este recurso, de modo que pudiese deducirse la arbitrariedad o irrazonabilidad de la decisión judicial.

En conclusión, los Autos aquí impugnados satisfacen las exigencias del art. 24.1 CE, pues exponen motivadamente la razón impeditiva del *ius ut procedatur* ejercitado por la demandante.

## FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por don Valentín Barrio Cárcamo, en su condición de tutor legal de su hermana doña Constantina Barrio Cárcamo.

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

Dada en Madrid, a once de julio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

**15937** Pleno. Sentencia 164/2001, de 11 de julio de 2001. Recursos de inconstitucionalidad 3004/98, y 3182/98 (acumulados). Promovidos 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 contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

*Competencias en materia de urbanismo y derecho de propiedad; planeamiento general y de desarrollo; acción pública y participación privada; reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento; participación pública e información urbanística; clasificación del suelo; facultades y deberes urbanísticos de los propietarios de suelo; consolidación del suelo urbano; cesiones de aprovechamiento; derecho de consulta; autorización de usos y obras de carácter provisional o de interés público; valoración de los terrenos; expropiaciones urbanísticas; derecho de reversión; indemnizaciones; Ceuta y Melilla; territorios insulares; Disposiciones transitorias. Nulidad parcial e interpretación de la Ley. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pedro Cruz Villalón, Presidente; don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Manuel Jiménez de Parga

y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3004/98, 3144/98 y 3182/98, interpuestos respectivamente 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. Los tres recursos acumulados se dirigen contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Ha sido parte el Abogado del Estado y Ponente el Magistrado don Fernando Garrido Falla, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. En fecha 2 de julio de 1998 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito del Letrado Mayor del Parlamento de Navarra por el que, en el ámbito de su representación, interponía recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 4, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 20.1, segundo párrafo; 27, 28; disposición transitoria 1.b), último párrafo; disposición transitoria 2; disposición transitoria 3; disposición transitoria 4, y disposición final única de la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (a partir de aquí, LRSV). Más adelante se da cuenta, en estos antecedentes, de los argumentos generales y específicos en que se funda la impugnación de los anteriores preceptos. Al recurso interpuesto se dio la tramitación que sigue:

a) Por providencia de la Sección Tercera, de 21 de julio de 1998, se acordó admitir a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad; asimismo se acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen convenientes. Por último, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

b) El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 2 de septiembre de 1998, se personó en este proceso y solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones. Concedido nuevo plazo en providencia de la Sección Tercera, de 9 de septiembre de 1998, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado finalmente accedió al registro de este Tribunal el 18 de septiembre de 1998. Contesta el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, a todos los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra y concluye solicitando la desestimación del recurso en su integridad.

c) Mediante escrito fechado el 16 de septiembre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

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

2. Por medio de escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 9 de julio de 1998, el Procurador don Roberto Granizo Palomeque, comisionado por más de cincuenta Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida, y Mixto (Nueva Izquierda-Iniciativa per Catalunya), interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la LRSV: artículos 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14.1, 14.2, letras a), b), d) y f); 15, 16, 17, 18, apartados 1, 2, 3, 5, 6 y 7; 20, 24, letras b) y c); 29, 33, 37, 38, 40, 41, 42, 43 y 44; Disposiciones adicionales 1, 2, 3, y 4, y disposición final única. Este recurso fue objeto de la siguiente tramitación:

a) Por providencia de la Sección Segunda, de 21 de julio de 1998, se tuvo por interpuesto el anterior recurso de inconstitucionalidad y se requirió la subsanación de error en la identificación de la Ley impugnada, así como la presentación de las firmas de los Diputados recurrentes de los Grupos parlamentarios Mixto y Federal de Izquierda Unida.

b) Por providencia de la Sección Segunda, de 15 de septiembre de 1998, se tuvo por presentado el escrito de subsanación y aclaratorio remitido por el Procurador don Roberto Granizo Palomeque y que tuvo su entrada en este Tribunal el 7 de septiembre de 1998; en la misma providencia se admitió a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3144/98 y de conformidad con el art. 34 LOTC se dio traslado de la demanda y documentación adjunta al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por medio del Ministerio de Justicia, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes; por último, también en la misma providencia se ordenó la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

c) El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 1998, se personó en este proceso y solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones. Concedido nuevo plazo en providencia de la Sección Segunda, de 28 de septiembre de 1998, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado finalmente accedió al registro de este Tribunal el 19 de octubre de 1998.

d) Por medio de escrito que tuvo su entrada en este Tribunal el 1 de octubre de 1998, el Presidente del Senado solicitó la personación de aquella Cámara en el presente proceso y ofreció su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

e) Mediante escrito fechado el 3 de octubre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a Disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

3. Por medio de escrito registrado en este Tribunal el 10 de julio de 1998, el Letrado don Roberto Fernández Álvarez interpuso recurso de inconstitucionalidad (núm. 3182/98) en representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura contra los artículos 8, 9, 10, 11, 14.2, 15, 16.1, 18.4, 20.1, 33, y disposición final única, LRSV. Este recurso siguió la siguiente tramitación:

a) La Sección Cuarta, por providencia de 21 de julio de 1998, acordó admitir a trámite el recurso

núm. 3182/98 y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme a lo establecido en el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, a fin de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que considerasen convenientes. Por último, se ordenó publicar la iniciación del procedimiento en el «Boletín Oficial del Estado».

b) El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 2 de septiembre de 1998, se personó en este proceso y solicitó ampliación del plazo para formular alegaciones. Concedido nuevo plazo en providencia de la Sección Cuarta, de 9 de septiembre de 1998, el escrito de alegaciones del Abogado del Estado finalmente accedió al registro de este Tribunal el 21 de septiembre de 1998. Contesta el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, a todos los reproches de inconstitucionalidad formulados por el Letrado de la Junta de Extremadura y concluye solicitando la desestimación del recurso en su integridad y la acumulación del recurso 3182/98 al de número 3004/98.

c) Mediante escrito registrado el 16 de septiembre de 1998, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que la Cámara no se personaría en el procedimiento, ni formularía alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar.

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

4. Por Auto de 11 de mayo de 1999, del Pleno del Tribunal Constitucional, se acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad registrados con los núms. 3144/98 y 3182/98 al registrado con el núm. 3004/98.

5. Los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados inician su fundamentación con reproches generales de inconstitucionalidad. A juicio del Parlamento de Navarra la LRSV no se adecúa a la doctrina establecida en la STC 61/1997 y de ello resultaría una clara invasión de las competencias urbanísticas de la Comunidad Foral de Navarra. Como prólogo a las concretas impugnaciones de preceptos de la LRSV el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra sintetiza la doctrina sentada en la STC 61/1997, concluyendo que el urbanismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, con la sola salvedad de la posible incidencia del Estado a través de otros títulos competenciales: condiciones básicas sobre el derecho de propiedad urbana (art. 149.1.1 CE), legislación civil (art. 149.1.8 CE), expropiación forzosa y responsabilidad de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

En relación con estos reproches generales, el Abogado del Estado afirma la necesidad de introducir matices en la interpretación que el Parlamento de Navarra hace de la STC 61/1997. En todo caso, se remite a la defensa de cada artículo de la LRSV la exposición de la doctrina derivada de la STC 61/1997.

6. A juicio de los Diputados recurrentes, la LRSV sería, antes de nada, causante de inseguridad jurídica. Sería, además, inidónea para erigirse en marco estatal de la legislación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas; y ello tanto por exceso (respecto de las competencias estatales) como por defecto, al omitir la LRSV una regulación de coordinación de las distintas actividades públicas con proyección territorial. Con todo, el reproche fundamental a la LRSV es de carácter competencial: la Ley 6/1998 contendría una opción urbanística estatal (limitación de la intervención admi-

nistrativa) para la que, conforme a la STC 61/1997, el Estado carecería de competencia. El carácter netamente urbanístico de la LRSV sería perceptible tanto en los principios generales de la Ley como en la utilización de concretas técnicas urbanísticas que impondrían un concreto modelo urbanístico a todas las Comunidades Autónomas (clasificación del suelo; pormenorizada regulación de derechos y deberes urbanísticos de los propietarios; distinción primaria entre ordenación del territorio y urbanismo; ordenación de la actividad urbanística conforme a la secuencia ley, plan, ejecución del plan; previsión del planeamiento a escala municipal y en dos escalones: planeamiento general y de desarrollo; predeterminación del contenido esencial del planeamiento urbanístico; sistema de valoraciones). Como infracción material del art. 33 CE denuncian los Diputados recurrentes la imposición a los propietarios de suelo de un gravamen ilegítimo: la carga de desarrollar actividad empresarial para la transformación del suelo urbanizable. Como antesala de la impugnación de concretos preceptos de la Ley, los Diputados recurrentes describen los cánones generales de constitucionalidad sobre los que se basan los reproches de inconstitucionalidad:

a) Con cita de SSTC se detalla, en primer lugar, el alcance del art. 149.1.1 CE, que se caracterizaría por la suma de las siguientes notas: contiene una competencia legislativa (STC 61/1997, FJ 7.b); actúa como límite a las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas (SSTC 42/1981; 87/1985, FJ 1; 62/1991, FJ 2); es criterio interpretativo del alcance de las competencias de las Comunidades Autónomas (337/1994, FJ 18); contiene un título competencial subsidiario respecto de otros más concretos (SSTC 313/1994, FJ 6; 146/1996, FJ 4; 319/1993, FJ 5; 137/1986); su referencia a las «condiciones básicas» no guarda relación con el contenido fundamental propio de los derechos fundamentales (STC 61/1997, FJ 7); las «condiciones básicas» tienen carácter normativo (SSTC 194/1994, FJ 4; 131/1996, FJ 2; 189/1989, FFJJ 2 y 3) y refieren una regulación distinta de la «legislación básica», «bases» o «normas básicas» (STC 61/1997); no impone uniformidad en el ordenamiento de las Comunidades Autónomas (SSTC 37/1981, FJ 2; 186/1993; 227/1993, FJ 4.c; 76/1983, FJ 2; 186/1993; 43/1996; 52/1988, FJ 4; 264/1993, FJ 6; 82/1996, FJ 14; 225/1993, FFJJ 6 y 7; 152/1988; 156/1995, FJ 7); no reduce el alcance de las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas que de alguna forma guarden relación con algún derecho o deber constitucionales (SSTC 118/1996, FJ 25; 1/1997); sólo autoriza al Estado para regular lo común, lo mínimo (STC 102/1995, FJ 9) o lo constitucionalmente necesario (STC 225/1993) del derecho o deber en cuestión. Concluida esta exposición general sobre el contenido del art. 149.1.1 CE los Diputados recurrentes exponen, con extensas citas textuales y precisiones interpretativas propias, la doctrina que en relación con el derecho de propiedad urbana sentó la STC 61/1997.

b) Al art. 149.1.13 CE («bases y coordinación de la planificación económica») conceden los Diputados recurrentes un alcance competencial limitado; y basan esa comprensión en las SSTC 186/1988, FJ 2; 225/1993, FJ 3 d); 29/1986, FJ 4; 75/1989; 61/1997, FJ 36. En concreto, niegan los recurrentes que el urbanismo pueda ser considerado *in totum* como un sector económico más, con desprecio de otras dimensiones importantes de dicha materia (así, la medioambiental o la cultural). Sentado esto, la competencia básica del Estado sobre política económica sólo podría justificar incidentalmente concretas normas con clara dimensión económica, pero no el largo listado de preceptos (en realidad el núcleo regulador de la LRSV) que se enuncian

en la Disposición final única LRSV. Esta conclusión no quedaría desvirtuada por el hecho de que el objetivo declarado de la LRSV sea la «liberalización del mercado de suelo». Y ello porque de los preceptos de la LRSV no se seguiría una liberalización en sentido propio: no hay liberalización de la actividad económica (que sería lo propiamente liberalizable), sino nueva regulación de la propiedad del suelo urbano; no existe un mercado nacional de suelo que pueda ser objeto de la supuesta liberalización; la supuesta liberalización se refiere a un producto (el suelo urbanizable) aún ajeno al mercado inmobiliario (sólo el suelo edificable entraría, con propiedad, en el mercado de suelo).

c) El art. 149.1.18 CE, en su referencia a la «legislación sobre expropiación forzosa», encontraría su límite en la competencia de las Comunidades Autónomas para determinar los supuestos expropiatorios (la causa expropiandi) en materias de su competencia. Así resultaría de las SSTC 37/1987, FJ 6; 17/1990, FJ 10; 186/1993, FJ 2. Partiendo de lo anterior, y dada la inescindible relación entre reversión y causa de la expropiación (STC 67/1988, FJ 6), el Estado carecería de competencia legislativa para establecer, en relación con las expropiaciones urbanísticas, los supuestos en que procede y en que no procede la reversión expropiatoria.

d) El art. 149.1.18 CE, inciso «sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», no ampararía, a juicio de los Diputados recurrentes, la fijación de supuestos indemnizatorios. Si bien esta cuestión ya había sido abordada y resuelta en la STC 61/1997, sostienen ahora los recurrentes que la íntima conexión entre expropiación forzosa y responsabilidad debe traer como consecuencia el reconocimiento de la competencia de las Comunidades Autónomas (y no del Estado) para la determinación de los supuestos urbanísticos en que proceda la indemnización en virtud del instituto de la responsabilidad. Ello debería llevar a la declaración de inconstitucionalidad de gran parte de los preceptos ubicados en los Títulos IV y V LRSV.

e) El art. 149.1.18 CE, en su referencia a «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y «el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas», aseguraría una cierta uniformidad normativa en todo el territorio nacional y en lo referente a las instituciones esenciales atinentes a las Administraciones públicas (SSTC 14/1986, FJ 9; 319/1993, FJ 5), pero sin que esa uniformidad pudiera impedir regulaciones de las Comunidades Autónomas derivadas de su autonomía organizativa (STC 204/1992, FJ 3, entre otras) o de otros títulos competenciales (como, entre otros, régimen local: SSTC 76/1983, FJ 38; 243/1994, FJ 4).

f) Por último, el art. 149.1.23 CE, no daría cobertura a normas estatales sobre clasificación del suelo (ni siquiera sobre la clasificación del suelo no urbanizable) ni a normas de asignación de usos a las distintas clases de suelo. Tales determinaciones serían propias de la competencia urbanística (STC 13/1998).

El Abogado del Estado cuestiona, antes de nada, la legitimación de los Diputados no pertenecientes al Grupo Parlamentario Socialista, toda vez que habrían actuado mediante poder genérico, y no habrían manifestado expresamente su voluntad de recurrir la LRSV. Cita aquí el Abogado del Estado la STC 42/1985. La oposición del Abogado del Estado a los motivos de impugnación se formula en forma analítica, por lo que su descripción en estos antecedentes queda para un momento posterior. Tan sólo formula con carácter general un reproche a las consideraciones preliminares del recurso núm. 3144/98, por impropias de este foro procesal constitucional.

7. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura comienza por afirmar la competencia exclusiva que sobre urbanismo ostenta aquella Comunidad Autónoma. Esta competencia exclusiva se extendería a la regulación de la propiedad del suelo. Sentado lo anterior, la LRSV recibe el reproche general de constituir una legislación completa sobre el estatuto jurídico de la propiedad urbana, para lo cual el Estado carecería de competencia. Resultaría así una clara desconexión entre los títulos competenciales que menciona la disposición final única LRSV y los concretos preceptos de la Ley; desconexión ésta que, además, sería contraria al principio de seguridad jurídica (cita aquí el Consejo de Gobierno recurrente la STC 141/1993, FJ 5). A juicio de esta parte recurrente, el art. 149.1.1 CE, interpretado a la luz del art. 139.1 CE, sólo permitiría al Estado la regulación de las «circunstancias indispensables para que se dé la igualdad», pero no para regular el contenido del derecho de propiedad: así resultaría de las SSTC 82/1986 y 152/1988. Además, el art. 149.1.1 CE tampoco permitiría la incursión del Estado en sectores materiales propios de las Comunidades Autónomas, según habrían declarado las SSTC 37/1987; 227/1988, FJ 20; 194/1994 y 43/1996. En relación con el art. 149.1.18 CE sostiene el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura (con cita de la STC 61/1997) que sólo autorizaría al Estado para establecer las características fundamentales del procedimiento expropiatorio y las garantías de los expropiados; más allá, la expropiación sería un instrumento adjetivo ligado a la competencia material sustantiva (en este caso, el urbanismo). Por último, esta parte recurrente alega que ninguno de los preceptos de la LRSV se encontraría amparado por la competencia del Estado para regular las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (art. 149.1.18 CE).

En relación con las consideraciones generales del recurso núm. 3182/98 el Abogado del Estado denuncia numerosos errores e imprecisiones, tanto en citas legales como de jurisprudencia constitucional. Además, y frente a lo afirmado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, considera que la regulación en la LRSV de materias amparables en distintos títulos competenciales es una opción de técnica legislativa irreprochable (cita aquí la STC 173/1998, FJ 4).

8. La impugnación del articulado de la LRSV se resume seguidamente. El art. 1 LRSV sólo ha sido impugnado en el recurso interpuesto por los Diputados. A juicio de los recurrentes, el inciso inicial del art. 1 LRSV («es objeto de la presente Ley definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social») no quedaría amparado por la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE para la regulación de las «condiciones básicas» que aseguren la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana. Entienden los recurrentes que el art. 149.1.1 CE contiene una competencia legislativa estatal plena (no simplemente básica), pero sobre un objeto acotado y finalista (las condiciones básicas que aseguren la igualdad). Definido así el alcance del art. 149.1.1 CE se ofrecerían dos opciones hermenéuticas del art. 1 LRSV. Se podría interpretar, en primer lugar, que es objeto de la ley la regulación de las condiciones que aseguren la igualdad esencial en el disfrute del contenido básico del derecho; de esta forma, «contenido básico» sería la materia regulada y «condiciones que aseguren la igualdad esencial» el contenido de la regulación. Se trataría ésta de una opción interpretativa que eludiría todo reproche de inconstitucionalidad. Caso de no seguirse la anterior interpretación habría que concluir que el art. 1 LRSV contiene una regulación (contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social) que excede de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE, por lo que procedería

su declaración de inconstitucionalidad, debiendo quedar redactado el precepto en los siguientes términos «es objeto de la presente Ley definir las condiciones que aseguren la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional». De la opción interpretativa que se siga depende también la adecuación a la Constitución de la Disposición final única LRSV: si se acepta que es objeto de la Ley (conforme a su art. 1) la regulación del «contenido básico» del derecho de propiedad más allá de las «condiciones básicas» tendentes a asegurar la igualdad de todos los propietarios, habría que buscar un fundamento competencial para esos preceptos; y no siendo reconducibles esas normas reguladoras de la propiedad a los otros títulos competenciales que cita la Disposición final única LRSV («legislación básica» estatal conforme al art. 149.1.13, 18 y 23) habría que reprochar a la Disposición final única la falta de especificación de un título competencial que ampare la regulación del «contenido básico del derecho de propiedad del suelo»; esta falta de precisión en la Disposición final única LRSV sería inconstitucional tanto por determinante de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE) como por amparar -en conexión con el art. 1 LRSV- normas que exceden de la competencia estatal. Lógicamente, este reproche de inconstitucionalidad decaería en el caso de que el art. 1 LRSV fuera interpretado de forma restrictiva, en el sentido que más arriba se ha detallado.

A juicio del Abogado del Estado, el art. 1 LRSV se limita a definir el contenido de la Ley, por lo que, de acuerdo con lo expresado en la STC 40/1998, dicho precepto carecería de relevancia normativa suficiente como para provocar un juicio de inconstitucionalidad.

9. A todo el Título I de la LRSV reprochan los Diputados recurrentes su función de cabecera del ordenamiento urbanístico en su conjunto, lo que excedería de las competencias estatales. En relación con el art. 2 LRSV se reprocha que en sus dos párrafos se contienen términos y expresiones que pudieran condicionar el modelo urbanístico de cada Comunidad Autónoma, más allá de lo que habría permitido el Tribunal Constitucional en la STC 61/1997, FJ 14. La predeterminación denunciada se concreta, por lo que se refiere al art. 2.1 LRSV, en su mención al «planeamiento», lo que impediría a las Comunidades Autónomas optar por otros modelos de ordenación urbanística «no ligados al actual concepto de plan urbanístico» y que se dan en la experiencia comparada. En el marco del art. 2.2 LRSV, critican los recurrentes la remisión a la regulación sobre indemnizaciones de los arts. 41 a 44 LRSV, donde se utilizan categorías y técnicas urbanísticas (modificación y revisión del planeamiento; plazos para la ejecución del planeamiento por ámbitos; situación de fuera de ordenación; relación plan-licencia; figura de la vinculación singular). Con todo, sostienen los recurrentes que las inconstitucionalidades denunciadas no serían determinantes de nulidad siempre que este Tribunal declarase que las expresiones anteriores no condicionan al legislador urbanístico.

Alega el Abogado del Estado que el art. 2 LRSV tan sólo contiene «pronunciamientos generales y teóricos» no susceptibles de declaración de inconstitucionalidad, y que en todo caso, el art. 2.1 LRSV hallaría amparo en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y el art. 2.2 LRSV en el 149.1.18 CE (ya que este apartado se referiría a la negación del derecho a indemnización).

10. El art. 4 LRSV ha sido impugnado tanto por el Parlamento de Navarra como por los Diputados del Congreso. Coinciden las dos partes recurrentes en que el precepto impugnado sería inconstitucional por contener un concreto modelo de gestión urbanística, lo que excedería de las competencias estatales ex art. 149.1.1 y 13 CE. Si bien los recursos se dirigen contra el art.

4 LRSV en su conjunto, los Diputados recurrentes excluyen expresamente de la impugnación la referencia, en el art. 4.1 LRSV, a que a los entes públicos «corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso [de acción urbanística]». Hecha la anterior excepción, los Diputados impugnantes cuestionan las siguientes decisiones de contenido urbanístico. Al art. 4.1 LRSV reprochan que haya optado por asignar la iniciativa urbanística (esto es, la condición de agentes urbanísticos primarios) a los propietarios del suelo. Al art. 4.2 LRSV reprochan su opción por la participación privada «en la medida más amplia posible»; y por último, del art. 4.3 LRSV cuestionan la relegación de la iniciativa privada de los propietarios a la función de gestores indirectos (concesionarios) de las actuaciones públicas. Junto a los reproches estrictamente competenciales, los Diputados recurrentes denuncian también la arbitrariedad del legislador estatal al calificar como normas básicas (las del art. 4 LRSV) preceptos que en el texto refundido de 1992 (TRLR) eran calificadas como normas supletorias.

En relación con el art. 4 LRSV alega el Abogado del Estado que el recurso de inconstitucionalidad no ha levantado la carga de fundamentación que le era exigible (se incluye aquí cita de las SSTC 61/1997, FJ 13, y 118/1998, FJ 4): la supuesta mayor extensión de contenido del art. 4 LRSV (respecto del anterior art. 4 TRLR) no contendría reproche de inconstitucionalidad alguno; tampoco habría fundado reproche de inconstitucionalidad en la afirmación de que la regulación de art. 4 LRSV incide sobre la gestión urbanística, ya que cualquier ejercicio de competencias estatales que incida sobre materia urbanística puede afectar al núcleo de la gestión. Sobre la atribución de la iniciativa urbanística a los entes públicos (art. 4.1 LRSV) y el mandato de participación de los particulares (art. 4.2 y 3 LRSV) alega el Abogado del Estado que son normas amparadas por el art. 149.1.1, 13 y 18 CE. La invocación del art. 149.1.1 CE se justifica con la simple remisión a la STC 61/1997, FJ 14.c); la mención del art. 149.1.13 CE -en relación con los arts. 33.1 y 38 CE- se fundamenta en que el art. 4 LRSV «dibuja los rasgos esenciales configuradores del mercado del suelo»; por último, la invocación del art. 149.1.18 CE se justificaría por contener el art. 4.2 y 3 LRSV una base (sectorial) del régimen jurídico de las Administraciones públicas, al disponer la participación e iniciativa privadas en el marco de la acción urbanística pública. En apoyo de este argumento se cita la STC 61/1997, FFJJ 25.a) y 26.a).

11. El art. 5 LRSV es objeto del recurso interpuesto por el grupo de Diputados. No cuestionan los recurrentes el principio de equidistribución urbanística, sino el grado de concreción con que el precepto impugnado regula aquel principio. Se impugna, así, la referencia al «planeamiento» urbanístico, lo que prejuzgaría los instrumentos urbanísticos de cada Comunidad Autónoma. Ello no obstante, los recurrentes admiten en este punto una interpretación conforme a la Constitución: la comprensión de «planeamiento» en sentido amplio, como «ordenación». En cambio, a juicio de los recurrentes la frase «afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones» sería radicalmente inconstitucional, sin posibilidad de interpretación alguna conforme a la Constitución. Alegan los Diputados recurrentes que en aquella frase impugnada se prejuzga el sistema de equidistribución: los términos «[propietarios] afectados» y «en cada actuación urbanística» estarían haciendo directa referencia a la equidistribución en ejecución del planeamiento. Además la mención a «en proporción a sus aportaciones» privaría a cada Comunidad Autónoma de la opción por el sistema de equidistribución que, en función de las características de la ordenación urbanística, considerara más justo.

A estas objeciones contesta el Abogado del Estado que el art. 5 LRSV tan sólo establece el derecho de los propietarios de suelo a un reparto proporcional de los efectos patrimoniales positivos y negativos de las actuaciones urbanísticas; las expresiones «beneficios y cargas» y «actuaciones urbanísticas» deberían entenderse, entonces, en sentido amplio y no limitativo de los instrumentos urbanísticos disponibles por las Comunidades Autónomas.

12. El art. 6 LRSV ha sido impugnado por el grupo de Diputados. Dos son los argumentos generales de la impugnación. El primero, que la participación e información públicas reguladas en el art. 6 LRSV no se amparan en ningún título competencial del Estado, ni siquiera en el art. 149.1.18 CE, pues este título competencial ampararía reglas de procedimiento administrativo común, pero no reglas procedimentales por razón de la materia o sector (en este caso, urbanismo). El segundo argumento de la impugnación consiste en que la regulación de la participación e información públicas en el art. 6 LRSV predetermina la existencia de ciertas técnicas urbanísticas, condicionando así el ejercicio de las competencias autonómicas sobre urbanismo. Añaden los recurrentes que el precepto al que sustituye el art. 6 LRSV (el anterior art. 4.4 TRLR) carecía, para el propio legislador estatal, de carácter básico, lo que probaría el carácter arbitrario de la nueva calificación de la norma como básica.

A juicio del Abogado del Estado, el art. 6 LRSV no impondría ninguna actuación urbanística a las Comunidades Autónomas. El precepto impugnado se limitaría a proyectar sobre el ámbito urbanístico una norma básica estatal (el art. 35.g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) que reconoce el derecho de los ciudadanos a la información y orientación administrativas; en esa medida, el art. 6 LRSV estaría amparado por el art. 149.1.18 CE.

13. El art. 7 LRSV sólo ha sido impugnado por el grupo de Diputados. Alegan estos que el sistema de clasificación del suelo previsto por el art. 7 LRSV sería inconstitucional en la medida en que impondría a las Comunidades Autónomas el ejercicio de su competencia legislativa en sentido equivalente a la de la regulación estatal; esto es, impondría un modelo urbanístico que parte, en todo caso, de la clasificación tripartita del suelo. No se cuestiona por los recurrentes, a la luz de la STC 61/1997, la competencia del Estado para establecer el sistema de clasificación del suelo; lo que impugnan es que esa clasificación no sea sólo «a efectos de esta Ley» (esto es, como técnica de igualación básica, del art. 149.1.1 CE) sino como una opción urbanística a la que han de plegarse las Comunidades Autónomas. A juicio de los recurrentes, «propiamente hablando, las Comunidades Autónomas no tienen la necesidad de adoptar la técnica de la clasificación, sino simplemente de garantizar la efectiva realización de las referidas condiciones básicas». Por ello se solicita de este Tribunal sólo la declaración de inconstitucionalidad del último inciso del art. 7 LRSV («o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística»). No empecería a la anterior petición el hecho de que la STC 61/1997 no haya declarado inconstitucional el anterior art. 9.1 TRLR porque, según los recurrentes, el contenido de aquel precepto no era igual al del actual art. 7 LRSV. A la impugnación del art. 7 LRSV ligan los recurrentes la inconstitucionalidad, también, del art. 11 LRSV, si bien los concretos argumentos de esta impugnación se relatan más adelante.

Contesta el Abogado del Estado que ya en la STC 61/1997 el Tribunal habría admitido, en la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad

urbana, la fijación de clases de suelo. Resalta el Abogado del Estado que el propio art. 7 LRSV establece la tríada de clases de suelo «a los efectos de esta Ley», lo que no condicionaría la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer otras clases de suelo.

14. El art. 8 LRSV, que establece los criterios para la clasificación del suelo urbano, predeterminaría —a juicio del Parlamento de Navarra, del grupo de Diputados y del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura— un concreto modelo urbanístico y territorial, por lo que sería inconstitucional. A juicio de los recurrentes, el Estado sólo sería competente, conforme art. 149.1.1 CE, y a la luz del fundamento jurídico 15.a) de la STC 61/1997, para la distinción de las clases de suelo, pero no para fijar los concretos criterios de clasificación de cada clase de suelo; máxime cuando el grado de densidad normativa en la fijación de los criterios es tan concreto como el que muestra el art. 8 LRSV. Subrayan los recurrentes que el antecedente del actual art. 8 LRSV fue el art. 10 TRLS, que fue calificado por el propio legislador estatal como supletorio (y declarado inconstitucional precisamente por esa naturaleza supletoria), siendo así que ahora el art. 8 LRSV pretende una nueva calificación de la misma norma como básica. La predeterminación urbanística reprochada al art. 8 LRSV la ejemplifican los Diputados recurrentes en la imposición de la transformación urbanística del suelo como un proceso irreversible (ya que el art. 8 LRSV dispone, en todo caso, la clasificación como suelo urbano del suelo ya transformado). Hacen hincapié los mismos Diputados en el grado de densidad normativa del art. 8 LRSV, lo que tachan de desproporcionado para la consecución del fin de igualdad. Y, en fin, excluyen también los Diputados actuantes la invocabilidad, en relación con el art. 8 LRSV, de los títulos competenciales del Estado ex art. 149.1.13 y 23 CE.

Afirma el Abogado del Estado, como prolegómeno en relación con los arts. 8 a 11 LRSV, que estos preceptos, que establecen criterios para la clasificación del suelo en sus tres clases elementales (urbano, urbanizable y no urbanizable), son plenamente conformes con la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE. La competencia del Estado para la determinación de las posibles clases de suelo requeriría, como complemento necesario, el establecimiento de un catálogo de criterios definitorios mínimos para la clasificación de los terrenos en aquellas clases abstractas de suelo. La falta de aquellos criterios definitorios mínimos no podría en ningún caso dar lugar, prosigue el Abogado del Estado, a clasificaciones arbitrarias del legislador autonómico o del órgano de planeamiento; y precisamente para el control de razonabilidad de las clasificaciones urbanísticas del suelo serviría el catálogo de criterios definitorios mínimos establecidos por la LRSV. La conclusión anterior se apoya en una lectura integrada de la STC 61/1997, fundamentos jurídicos 7 b) *in fine*, 8, 14.b), 24.a), 15.a), 15.b), 16.a), 16.b), y 16.c). No sería aplicable al caso (por falta de conexión con la materia urbanística) el contenido de las SSTC 125/1984 y 77/1984, ambas citadas en el recurso núm. 3182/98 o del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. En lo que hace específicamente al art. 8 LRSV, afirma el Abogado del Estado que aquel precepto sólo contiene criterios definitorios mínimos de lo que es suelo urbano (suelo con ciertos servicios urbanísticos mínimos, como primer criterio, suelo consolidado por la edificación, como segundo criterio, y suelo resultante de la ejecución del planeamiento urbanístico, como tercer criterio); estos criterios serían susceptibles de complemento normativo por el legislador autonómico: estableciendo como servicios urbanísticos mínimos otros no exigidos por el art. 8 LRSV; determinando en qué consiste la consolidación edificatoria; o, por último, pre-

cisando en qué consiste la ejecución del planeamiento urbanístico. En estos términos no sería posible afirmar que los criterios del art. 8 LRSV imponen modelo urbanístico alguno.

15. El art. 9 LRSV, regulador del suelo no urbanizable, sería inconstitucional por dos motivos, según resulta de los recursos del Parlamento de Navarra, del grupo de Diputados y del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Primero, porque su contenido sería propiamente urbanístico, y segundo porque predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando un ámbito propio de regulación al legislador autonómico. La predeterminación urbanística denunciada se concreta, en el recurso del grupo de Diputados, en la imposición de un catálogo concreto de supuestos fácticos en que es preceptiva la clasificación de suelo no urbanizable (entre los que se cuenta la simple clasificación del suelo, por el órgano sectorial competente, como de especial protección). A juicio del Parlamento de Navarra la predeterminación por el Estado de la ordenación urbanística se plasmaría en la referencia a concretos instrumentos de clasificación («planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento general» y «planeamiento sectorial») que excluirían la intervención de la Comunidad Autónoma en la definición de los medios jurídicos para la clasificación del suelo como no urbanizable. Y según afirma el Consejo de Gobierno de Extremadura, la referencia expresa a los planes de ordenación territorial y a la legislación sectorial condicionaría los usos del suelo y con ello la competencia autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio (cita aquí el órgano recurrente las SSTC 77/1984 y 61/1997, FJ 16). En los tres recursos de inconstitucionalidad se señala, además, que el actual art. 9 LRSV se corresponde parcialmente con el antiguo art. 12 TRLS (el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra menciona incorrectamente el art. 11 TRLS) que, por supletorio, fue declarado inconstitucional en la STC 61/1997, FJ 15.b).

Tampoco los criterios definitorios del suelo no urbanizable, establecidos en el art. 9 LRSV, merecerían reproche de inconstitucionalidad, a juicio del Abogado del Estado. Los criterios del art. 9.1 LRSV (que servirían para acompañar la clasificación del suelo con los regímenes especiales de protección establecidos) estarían amparados por el art. 149.1.1 y 23 CE y serían, por lo demás, competencialmente inocuos: al remitir esos regímenes especiales de protección a lo que resulte de la ordenación territorial y la legislación sectorial se estaría respetando a cada Comunidad Autónoma la facultad de definir el suelo no urbanizable; no alteraría esta conclusión el hecho de que el propio art. 9.1 LRSV contenga un largo listado de supuestos de protección, pues este listado no impediría que la legislación autonómica sectorial o la planificación territorial contemplasen otros motivos o necesidades de protección; y tampoco habría nada que objetar a la mención expresa del art. 9.1 LRSV a que los riesgos naturales (circunstancia justificativa de la clasificación del suelo como no urbanizable) se han de acreditar en la «legislación sectorial», pues el legislador autonómico podría optar por otro sistema de acreditamiento. A la misma conclusión se llegaría en relación con el art. 9.2 LRSV, ya que será en última instancia el legislador autonómico quien fije los criterios determinantes de la idoneidad o inidoneidad urbanística de los terrenos; la mención que el art. 9.2 LRSV hace al «planeamiento general» (como instrumento donde debe contenerse la clasificación de suelo no urbanizable) se califica por el Abogado del Estado como irrelevante, simple fruto de la tradición, sin alcance limitativo alguno del legislador urbanístico autonómico; finalmente, el

Abogado del Estado se remite a los argumentos esgrimidos contra la impugnación del art. 16 LRSV.

16. Al art. 10 LRSV, regulador del suelo urbanizable, se dirigen dos reproches. El primero es de orden competencial y en él coinciden el Parlamento de Navarra, el grupo de Diputados recurrentes y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura: el art. 10 LRSV contendría una opción urbanística (el establecimiento del suelo urbanizable como clase residual de suelo) que se impondría directamente y desplazaría el ejercicio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas; se destaca además que este precepto tiene su antecedente en el art. 11 TRLS, calificado por el propio legislador como supletorio y declarado inconstitucional por la STC 61/1997. El segundo reproche de inconstitucionalidad es de orden material y se formula únicamente por el grupo de Diputados recurrentes: La clasificación de suelo urbanizable, seleccionada por el art. 10 LRSV como categoría residual de suelo, habría vulnerado la ordenación constitucional ambiental, en la medida en que habría dado primacía absoluta a los objetivos de desarrollo económico; esta opción rotunda por el desarrollo económico sería tanto como la imposición —por el legislador— de una interpretación única del texto constitucional, posibilidad esta vedada al legislador constituido.

A la impugnación del art. 10 LRSV también se opone el Abogado del Estado afirmando que la opción por el suelo urbanizable, como categoría residual de suelo (esto es, a falta de una específica clasificación como suelo urbano o no urbanizable) es una opción legislativa estatal que no prefigura ningún modelo urbanístico, resultando siempre de competencia autonómica la regulación de la transformación del suelo urbanizable.

17. El art. 11 LRSV, regulador de las clases de suelo en municipios sin planeamiento general, contendría —a juicio del Parlamento de Navarra y del Grupo de Diputados— una opción urbanística (la previsión de «planeamiento general») para la cual es incompetente el Estado; además, este precepto sería reiteración del anterior art. 13 TRLS, que —en tanto supletorio— fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997.

Para el Abogado del Estado tampoco sería inconstitucional el régimen especial de clasificación del suelo en los municipios sin planeamiento general (donde, según el art. 11 LRSV sólo cabe la clasificación como suelo urbano o no urbanizable, siendo ésta última la categoría residual). Y ello porque la competencia estatal para la determinación de las clases de suelo permite el establecimiento de un régimen general trimembre (suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) compatible con un sistema especial bimembre (suelo urbano y no urbanizable), según se deduciría de la STC 61/1997, FJ 41.a). Que el criterio determinante del sistema bimembre sea la existencia de «planeamiento general» no supondría incursión en competencias autonómicas: por un lado, porque la preeminencia del planeamiento en el Derecho urbanístico (afirmada por los arts. 2 y 5 LRSV) justifica la diversidad de sistemas clasificatorios en razón, precisamente, de la existencia o no de previo planeamiento, y segundo, porque la mención al «planeamiento general» no impondría ningún instrumento específico de planeamiento urbanístico, sino cualquier instrumento urbanístico cuyo contenido pueda ser, precisamente, la clasificación del suelo.

18. Del art. 12 LRSV se cuestiona, por el grupo de Diputados recurrentes, su posible alcance limitativo de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas: por un lado, porque impondría a las Comunidades Autónomas el deber de legislar (sobre planificación, gestión y ejecución urbanísticas), y por otro lado, porque la posible regulación urbanística de las Comu-

nidades Autónomas estaría predeterminada por técnicas y opciones urbanísticas concretas adoptadas por el legislador estatal. El reproche de inconstitucionalidad, así formulado, podría cesar mediante una resolución interpretativa de este Tribunal que precisara que la frase final del art. 12 LRSV («normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable») no impone a las Comunidades Autónomas un deber de legislar ni predispone un determinado contenido para la legislación urbanística autonómica.

En opinión del Abogado del Estado, el art. 12 LRSV contendría una simple remisión a la normativa urbanística. Ni impondría la efectiva existencia de legislación autonómica, ni predeterminaría el contenido específico de esa hipotética legislación autonómica.

19. El art. 13 LRSV es impugnado, con fundamentos de orden competencial y de orden material, por el grupo de Diputados. Se denuncia la infracción de los arts. 9.3 CE (principio de seguridad jurídica) y 14 CE (derecho a la igualdad) al contener el art. 13 LRSV una regulación incierta e imprecisa y, en todo caso, discriminatoria. A juicio de los recurrentes dos son las formas de trato desigual contenidas en el art. 13 LRSV. En primer lugar, el art. 13 LRSV concede los mismos derechos (a completar la urbanización y a edificar) a todos los propietarios de suelo urbano (tanto de suelo urbano consolidado como de suelo urbano no consolidado), sin reparar en que los deberes de los propietarios de las dos clases de suelo urbano son bien distintos (según resulta del art. 14 LRSV). Estaríamos, entonces, ante una discriminación arbitraria por tratar la Ley de modo igual a situaciones desiguales. La arbitrariedad del mejoramiento al propietario de suelo urbano no consolidado resultaría de las siguientes consideraciones: donde falta la urbanización no bastaría con «completar» ésta; sólo tras la urbanización sería posible la edificación por lo que es arbitraria la anticipación del derecho a edificar cuando aún no hay urbanización; la concesión del derecho a urbanizar (a los propietarios de suelo urbano no consolidado) llevaría al absurdo de que para poder producirse una actuación pública en esta categoría de suelo sería precisa la previa expropiación del «puro derecho a la urbanización». La segunda forma de discriminación denunciada se cifra en que el art. 13 LRSV habría distinguido artificialmente entre dos situaciones jurídicas sustancialmente iguales, la de los propietarios de suelo urbanizable y la de los propietarios de suelo urbano no consolidado: a los propietarios de suelo urbano no consolidado habría otorgado el art. 13 LRSV más derechos que a los propietarios de suelo urbanizable, cuando lo cierto es que los propietarios de las dos clases de suelo se equiparan en deberes (según resulta de los arts. 14.2 y 18 LRSV). A la conclusión de trato desigual ligando los recurrentes, desde la perspectiva competencial, la infracción del art. 149.1.1 CE: el art. 13 LRSV, al contener normas discriminatorias, no cumpliría la finalidad propia del art. 149.1.1 CE.

A las anteriores alegaciones contesta el Abogado del Estado; en primer lugar, que está en la competencia del Estado el anudar a la clasificación como suelo urbano una serie de derechos para sus titulares, y en segundo lugar, que de la lectura de art. 13 LRSV en forma alguna se sigue la denunciada vulneración de los arts. 9.3 y 14 CE.

20. Al art. 14 LRSV, que diferencia dos tipos de suelo urbano (consolidado y no consolidado), se dirige un reproche competencial general. Tanto el Parlamento de Navarra como el grupo de Diputados recurrentes denuncian que la distinción entre suelo urbano conso-

lidad y no consolidado es una opción urbanística y territorial (incluso un «concepto de detalle puramente urbanístico») para la cual el Estado carece de competencia; el reproche de inconstitucionalidad así formulado contra el art. 14 LRSV se extiende, por el Parlamento de Navarra —y por conexión—, al art. 28 y a la disposición transitoria cuarta de la misma LRSV. Formulado este reproche general, el grupo de Diputados recurrentes dirige concretos reproches materiales y competenciales contra los dos párrafos del art. 14 LRSV.

Según argumenta el Abogado del Estado, el art. 14 LRSV, que diferencia entre suelo urbano consolidado y no consolidado, carecería de contenido propiamente urbanístico, pues el único fin de la distinción es la regulación de los deberes de los propietarios de suelo urbano en razón del mayor o menor grado de transformación del suelo del que son titulares. Esta distinción por el grado de transformación, en tanto instrumento para la imposición de distintos deberes urbanísticos, sería una condición básica de ejercicio del derecho de propiedad urbana y estaría amparada por la competencia estatal *ex art. 149.1.1 CE*; así resultaría de la STC 61/1997, FFJJ 8 y 20. De manera que del art. 14 LRSV se podría concluir que contiene un «modelo de derecho de propiedad urbana», pero no un modelo territorial. Rechazada la inconstitucionalidad del art. 14 LRSV quedaría también rechazada, por conexión, la impugnación del art. 28 LRSV y de la Disposición transitoria cuarta LRSV.

21. Al art. 14.1 LRSV achacan los ochenta y cuatro Diputados, en primer lugar, una omisión: la no imposición, a los propietarios de suelo urbano consolidado, de ciertos deberes urbanísticos que sí soportan los propietarios en suelo urbano no consolidado (cesión de suelo para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas; y suelo correspondiente a un porcentaje de aprovechamiento urbanístico). A juicio de los Diputados recurrentes, la inexistencia de diferencia real entre los dos tipos de propietarios (de suelo urbano consolidado y de suelo urbano no consolidado) haría discriminatoria —por omisión— la situación jurídica de los propietarios de suelo urbano consolidado. Amén de la infracción del art. 14 CE, los Diputados recurrentes denuncian la contravención del art. 47 CE. Según este alegato, el art. 14.1 LRSV habría renunciado a la recuperación de plusvalías en suelo urbano consolidado. Esta opción partiría de la errónea consideración de que en suelo urbano consolidado no existen plusvalías urbanísticas debidas a la acción pública; mas, según afirman los recurrentes, sería innegable que también en suelo urbano consolidado se generan plusvalías derivadas de la acción urbanística pública: las provenientes de la asignación de nuevos usos más lucrativos, de aumentos de volumen de edificabilidad, o de tolerancia de externalidades negativas para la comunidad.

A los anteriores reproches de orden material siguen consecuencias, también, de orden competencial: En primer lugar, la expuesta discriminación entre propietarios llevaría ínsita una «desnaturalización del art. 149.1.1 CE»; en segundo lugar, la inexistencia de deber de cesión de suelo (en el urbano consolidado) contendría en sí una opción urbanística (la ordenación pormenorizada por parcela y la actuación independiente en cada una de ellas, remitiendo al instrumento de la expropiación la obtención de suelo dotacional) para lo que el legislador estatal sería incompetente; en tercer y último lugar, la negación de las plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado (criterio del que partiría el legislador estatal) sería una valoración propiamente urbanística que en todo caso sería competencia de las Comunidades Autónomas. Además de los alegatos anteriores, referidos a la falta de imposición de deberes de cesión a los propietarios de suelo urbano consolidado, los Diputados actuantes

también cuestionan el deber positivo de edificar que se contiene en el mismo art. 14.1 LRSV: este deber edificatorio impondría al ordenamiento urbanístico de las Comunidades Autónomas un determinado modelo de ejecución en suelo urbano, para lo que el Estado sería incompetente; a fin de salvar la constitucionalidad de este deber se propone la fijación, por este Tribunal, de una interpretación obligada: que la frase «si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo» no puede condicionar ni prejuzgar la competencia del legislador autonómico para sujetar los solares al derecho de edificación.

Según el criterio del Abogado del Estado, la impugnación del art. 14.1 CE pretende, en realidad, una modificación del precepto. La imposición de menos deberes a los propietarios de suelo urbano consolidado tendría su base en la diferenciación general entre suelos con y sin urbanización consolidada. En relación con la previsión de un plazo para edificar alega el Abogado del Estado que aquella previsión tiene un carácter puramente condicional (sólo «si» así se regula en el correspondiente planeamiento), correspondiendo entonces al legislador autonómico establecer la procedencia o no de plazos de edificación en los planes urbanísticos.

22. El art. 14.2 LRSV es impugnado por los Diputados recurrentes y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, si bien los dos recursos se centran en distintas letras del mismo precepto. Los Diputados actuantes cuestionan concretos aspectos de los deberes que figuran en las letras a), b), d) y f). Se impugnan, en primer lugar, las referencias a técnicas o categorías urbanísticas específicas [«dotaciones de carácter local», en la letra a), y «sistemas generales», en la letra b)], en la medida en que prefigurarían un determinado modelo urbanístico. A fin de eludir una declaración de inconstitucionalidad, los recurrentes pretenden de este Tribunal una interpretación en la que se afirme que aquellas categorías urbanísticas no son condicionantes del legislador urbanístico autonómico. En segundo lugar cuestionan los recurrentes que el Estado sea competente para imponer que la equidistribución sea anterior, en todo caso, a la ejecución [art. 14.2 d) LRSV]; este criterio de prelación temporal (equidistribución-ejecución) aludiría a un concreto modelo de equidistribución (aquel que compensa en especie y que parte de que los propietarios son también los agentes urbanizadores), lo que no encajaría en el art. 149.1.1 CE e invadiría las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En tercer lugar ponen en entredicho los recurrentes la referencia a que los plazos del deber de edificar se fijan en el «planeamiento» (art. 14.2.f LRSV), con lo que quedaría predeterminado el instrumento urbanístico para la fijación de esos plazos; de nuevo aquí se propone al Tribunal Constitucional la opción entre una declaración de inconstitucionalidad o una interpretación unívoca (que la referencia al «planeamiento» debe entenderse hecha, de forma genérica, al «ordenamiento»).

El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura centra su impugnación en la letra c) del art. 14.2 LRSV. Cuestiona el órgano recurrente la competencia del Estado (*ex art. 149.1.1 CE*) para imponer un máximo fijo en la cesión de aprovechamiento urbanístico (el 10 por 100). A juicio del Consejo de Gobierno, la cesión de aprovechamientos urbanísticos es una regulación no directamente reconducible a la propiedad del suelo, sino al deber de restitución de beneficios urbanísticos que —como principio rector— establece el art. 47 CE. Al Estado correspondería establecer el deber general de cesión, pero no el «cuándo», el «cómo» y el «cuánto» de las cesiones, pues tal concreción formaría parte de la competencia sobre urbanismo. Esta interpretación tendría

apoyo en la STC 61/1997, FFJJ 17.b), 20, 21 y 24. Afirma también el mismo órgano gubernativo que, en todo caso, a la Comunidad Autónoma le quedaría la posibilidad de exigir que la cesión de aprovechamiento urbanístico fuera sobre suelo ya urbanizado (esto es, sin que la Administración participara en los costes de urbanización) lo que de facto supondría para los propietarios una cesión equivalente a entre el 14 y el 16 por 100 del aprovechamiento materializable.

Responde el Abogado del Estado que las normas impugnadas en forma alguna condicionan la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas: Las referencias a las «dotaciones locales» y los «sistemas generales» tendrían un significado general y amplio [como demostraría su uso indistinto en las letras a) y b) del art. 14.2 LRSV]; la previsión de equidistribución anterior a la ejecución urbanística que se contiene en la letra d) se limitaría a concretar en el tiempo el cumplimiento de un deber básico anejo al derecho de propiedad, por lo que estaría amparada por la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE; el término «planeamiento» de la letra f), tendría carácter genérico, y por último, la expresión «en su caso» de la misma letra f) dejaría al legislador autonómico la decisión sobre la imposición o no de plazos y en qué instrumento urbanístico.

Con detenimiento se opone el Abogado del Estado a la impugnación de la letra c) del art. 14.2 LRSV. Denuncia el Letrado del Estado, en primer lugar, una deficiente comprensión (por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura) de la STC 61/1997, en sus FFJJ 17 b) y c): ni el art. 20 TRLS habría sido anulado por el Tribunal Constitucional (salvo en un inciso), ni la doctrina constitucional sería la que relata el recurso núm. 3182/98. Sentado lo anterior, el Abogado del Estado argumenta (con apoyo en la STC 61/1997, FJ 17.c) que la fijación de un máximo de cesión de aprovechamiento urbanístico (del 10 por 100) es una regulación del derecho de propiedad del suelo, y un mero instrumento de ejecución urbanística, de manera que «fijar un máximo de cesión es fijar un mínimo garantizado de aprovechamiento». A las Comunidades Autónomas correspondería decidir si, en su ámbito territorial, debe regir una cesión menor del 10 por 100 y si la Administración receptora de la cesión debe contribuir (en la porción correspondiente a la cesión de suelo que recibe) a los gastos de urbanización. Este amplio ámbito de decisión de cada Comunidad Autónoma descartaría el reproche de regulación completa y cerrada. Añade el Abogado del Estado que la regulación del art. 14.2 c) LRSV se encontraría también amparada por el art. 149.1.13 CE, dado que el propósito de aquella regulación es la reforma del mercado de suelo.

23. El art. 15 LRSV se impugna en los tres recursos acumulados. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura formula un reproche general al precepto, toda vez que no estaría cubierto por ninguno de los títulos competenciales estatales enumerados en la Disposición final única LRSV. El Parlamento de Navarra y el grupo de Diputados centran su impugnación en la frase «instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística». Denuncian los recurrentes su carácter eminentemente urbanístico y que aludiría a un instrumento (el «planeamiento de desarrollo») que ya la STC 61/1997, FJ 24.a), habría calificado como regulación urbanística y por tanto de competencia autonómica. A juicio de los dos recurrentes la referencia al «planeamiento de desarrollo» contendría una opción urbanística: según los Diputados actuantes, la opción por un planeamiento a escala municipal (cuya aprobación correspondería al Ayuntamiento) y la articulación entre planeamiento general y de desarrollo por

ámbitos determinados; según el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra la opción urbanística sería a favor de la ejecución previo planeamiento de desarrollo (frente a otros modelos posibles, como el previsto en el art. 80 de la Ley Foral 10/1994, donde la transformación del suelo urbanizable puede tener lugar de forma directa, sin previo instrumento de planeamiento). Denunciada la inconstitucionalidad del inciso ya mencionado, los Diputados recurrentes proponen la única interpretación conforme a la Constitución: «que la solicitud del propietario se refiere a la aprobación del instrumento urbanístico que proceda y en los términos de la legislación urbanística».

El art. 15 LRSV no impondría, a juicio del Abogado del Estado, un determinado modelo de transformación del suelo urbano, sino que se limitaría a recoger en la LRSV el supuesto más frecuentemente regulado en la legislación autonómica (la transformación del suelo urbanizable mediante la ejecución de planes de desarrollo), quedando siempre a salvo cualquier otra opción urbanística de cada Comunidad Autónoma; de manera que si bien la regulación del art. 15 LRSV pudiera resultar «superflua en estricta lógica», no invadiría competencias urbanísticas autonómicas. El derecho a instar por los particulares la aprobación del planeamiento de desarrollo sólo sería eficaz, entonces, en el caso de que la legislación urbanística hubiera optado por la transformación del suelo urbanizable mediante el planeamiento de desarrollo. Este derecho condicionado del art. 15 LRSV quedaría amparado, en todo caso, por las competencias estatales derivadas del art. 149.1.1, 13 y 18 CE: contiene una relevante carga o servidumbre del derecho básico a promover la transformación del suelo, cuya imposición homogénea a todos los propietarios de suelo urbanizable correspondería indefectiblemente al Estado (STC 61/1997, FJ 9.a); facilita el aumento de la oferta de suelo transformado, y constituye —conforme a la STC 61/1997, FJ 26.a)— una base del régimen jurídico de las Administraciones públicas en el sector urbanístico. En relación con el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura alega el Abogado del Estado que el órgano recurrente no habría satisfecho la carga de argumentación que le incumbía y que ha sido reiteradamente declarada por el Tribunal Constitucional (en SSTC 61/1997, FJ 13; 118/1998, FJ 4).

24. La constitucionalidad del art. 16 LRSV (que regula el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable) la cuestionan, con carácter general, el Parlamento de Navarra y el Grupo de Diputados recurrentes. El art. 16 LRSV, sería inconstitucional por utilizar expresiones urbanísticas («planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo») y por contener una regulación materialmente urbanística (las formas de ejercicio del derecho a la transformación del suelo). Alega el grupo de Diputados que el art. 16 LRSV parte de una distinción primaria de contenido urbanístico: la distinción, dentro del suelo urbanizable, entre un suelo ya «programado» y un suelo aún «no programado». De esta distinción resultarían además relevantes consecuencias para el régimen de los propietarios de suelo (derecho a la transformación, para el suelo «programado», y simple derecho de consulta sobre la posible transformación, en suelo «no programado»). A la inconstitucionalidad de la distinción del art. 16 el Parlamento de Navarra liga también la del art. 27 LRSV.

Los Diputados recurrentes también impugnan la adopción de detalladas decisiones urbanísticas en el párrafo primero del art. 16 LRSV: el señalamiento del Ayuntamiento como órgano administrativo encargado de la tramitación del planeamiento de desarrollo (único inciso éste que también impugna el Consejo de Gobierno de Extremadura con apoyo en la STC 61/1997, FJ 17.b);

la selección de un instrumento de planeamiento específico (el plan de desarrollo para un ámbito plenamente delimitado en el planeamiento general, siguiendo el modelo del «plan parcial»); la predeterminación del contenido del planeamiento general (así, la delimitación de ámbitos) y del propio planeamiento de desarrollo. En consecuencia, los recurrentes solicitan la declaración de nulidad de los incisos «ante el Ayuntamiento» y «el planeamiento general delimite sus ámbitos»; respecto del inciso «del correspondiente planeamiento de desarrollo» se solicita una interpretación constitucional unívoca (que el sintagma citado no prejuzga los instrumentos urbanísticos de las Comunidades Autónomas). En relación con el art. 16.2 LRSV denuncian los Diputados tanto el nivel de concreción en la regulación del derecho de consulta (así, la alusión del precepto a los «sistemas generales» y a los «proyectos sectoriales») como la fijación de deberes de regulación para el legislador autonómico (los efectos derivados del derecho de consulta y los plazos de contestación), que no pudiendo tomarse por normas de procedimiento administrativo común afectarían a la competencia urbanística. De nuevo aquí los recurrentes solicitan una resolución constitucional interpretativa: la inexistencia de un deber positivo de ejercicio de la competencia legislativa autonómica con un determinado contenido.

A las anteriores impugnaciones se opone el Abogado del Estado. La regulación concreta que del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable contiene el art. 16.1 LRSV (facultad particular de instar la aprobación de planeamiento de desarrollo una vez definidos los ámbitos urbanizables en el planeamiento general) también sería, según el Abogado del Estado, conforme con la Constitución. La utilización de las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo» no impondría ningún instrumento concreto de planeamiento al legislador autonómico; el art. 16.1 LRSV se habría limitado a recoger normativamente el supuesto normal (según resulta de la legislación autonómica y de la legislación estatal supletoria) de transformación del suelo urbanizable a partir de la definición de ámbitos espaciales urbanizables en el planeamiento general y previa ordenación detallada en el planeamiento de desarrollo. De manera que al igual que las Leyes autonómicas pueden remitir o hacer indicación de normas estatales (STC 173/1998, FFJJ 14.d y 14.h), también la LRSV podrá partir de la regulación más generalizada en las leyes urbanísticas autonómicas. En todo caso, la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas quedaría garantizada en el propio art. 16.2 LRSV, al prever (con la expresión «en otro caso») que las Comunidades opten por un sistema distinto para la transformación del suelo urbanizable. En el caso de que una Comunidad Autónoma optase por prescindir del planeamiento de desarrollo (previo a la ejecución) se plantearía solamente una cuestión aplicativa: el ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo (del art. 16.1 LRSV) en el marco de la regulación urbanística autonómica, cuestión ésta que correspondería dilucidar a los órganos judiciales. En relación con la previsión (del art. 16.1 LRSV) de que la presentación del planeamiento de desarrollo se haga «ante el Ayuntamiento» alega el Abogado del Estado que —a diferencia de lo ocurrido con el art. 20.1.b) TRLS, inconstitucional conforme a la STC 61/1997, FJ 17.b) se trataría de una norma amparable en la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), tanto porque garantiza al Ayuntamiento su derecho a intervenir en la transformación del suelo (conforme a los arts. 2 y 25.2.d LBRL), como porque asegura un tratamiento común a los administrados; además, la conexión de la referencia al Ayuntamiento con el derecho básico a urbanizar permitiría ubicar también la norma

discutida bajo la cobertura competencial del art. 149.1.1 CE. Por último, el Abogado del Estado argumenta que el derecho de consulta, también regulado en el art. 16.2 LRSV trae causa de las competencias estatales ex art. 149.1.18 CE (como así resultaría de la STC 61/1997, FJ 26.a), y ex art. 149.1.1 CE (en los términos de la STC 61/1997, FJ 25.a *in fine*).

25. El art. 17 LRSV es impugnado por su contenido urbanístico. Tanto por su referencia al «planeamiento de desarrollo» como por su contenido material netamente urbanístico. A juicio del grupo de Diputados recurrente, la asignación de usos (tanto en suelo urbanizable susceptible de desarrollo inmediato, como en el no programado), la regulación del régimen de esos usos (cese y demolición, a requerimiento de la Administración urbanística) y la posibilidad de incidir en esos usos mediante la legislación sectorial estatal son previsiones típicamente urbanísticas ajenas a la competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE. Se destaca además, por el Letrado Mayor del Parlamento de Navarra, que el actual art. 17 LRSV proviene del anterior art. 136.1 TRLS, precepto supletorio que fue declarado inconstitucional por la STC 61/1997.

El art. 17 LRSV quedaría, a juicio del Abogado del Estado, amparado en la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.1 CE. En el art. 17 LRSV se regularía, complementariamente, el régimen de la propiedad del suelo urbanizable, y para ello se distingue entre las facultades de los propietarios de suelo urbanizable incluido en ámbitos ya previamente delimitados y las facultades de aquellos otros propietarios de suelo urbanizable aún no incluido en aquellos ámbitos listos para la transformación urbanística. Esta distinción no impondría ningún modelo de urbanización, sino que simplemente asumiría la regulación actual del suelo urbanizable (en las leyes autonómicas) y a esa realidad normativa anudaría una distinción en el régimen de la propiedad sobre esa clase de suelo, distinción primaria sobre la que luego encontraría un amplio margen de regulación (usos provisionales autorizables) la legislación autonómica y el planeamiento urbanístico. El mero hecho de que el art. 17 LRSV guarde estrecha semejanza con el anterior art. 136.1 TRLS, que el legislador de 1992 consideró supletorio y que, por lo mismo, fue declarado inconstitucional en la STC 61/1997, no impediría ahora una calificación distinta (condición básica de ejercicio del derecho de propiedad urbana) por el legislador de 1998.

26. El art. 18 LRSV se impugna con distinto alcance en los tres recursos acumulados. La impugnación formulada por el Parlamento de Navarra y por varios Diputados está referida a la utilización de conceptos de contenido urbanístico («planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «sistemas generales»), por lo que se pide la declaración de nulidad de los incisos que se sirven de estas expresiones o, en el caso del art. 18.3 LRSV (y sólo en el recurso del grupo de Diputados) la fijación de una interpretación conforme a la Constitución: que «planeamiento general» debe entenderse como referencia hecha, de forma genérica, a «ordenación urbanística». A los deberes de los números 1, 2, 5 y 7 dirige el grupo de Diputados recurrente los mismos reproches que a los deberes de las letras a), b), d) y f) del art. 14.2 LRSV, y que ya fueron descritos más arriba. En relación con el deber de costear o ejecutar la urbanización (del art. 18.6 LRSV) los Diputados recurrentes solicitan la simple declaración de nulidad del inciso «del sector o ámbito correspondiente», en tanto condicionante de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Por último, el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura limita su recurso al párrafo 4 del art. 18 LRSV, y con los mismos argumentos expuestos en la impugnación del art. 14.2 LRSV.

En relación con el art. 18 LRSV, en sus referencias al «planeamiento general», se remite el Abogado del Estado a los argumentos ya esgrimidos en su oposición a la impugnación del art. 16 LRSV. En relación con los demás fundamentos de las demandas, la remisión del Abogado del Estado es a lo ya aducido en relación con el art. 14 LRSV. Sobre la utilización de las expresiones «sistemas generales» y «sector o ámbito correspondiente» reitera el Abogado del Estado que son expresiones amplias, que no empecen a ningún modelo urbanístico de las Comunidades Autónomas.

27. El art. 20 LRSV se impugna por el Parlamento de Navarra, por el grupo de Diputados y por el Consejo de Gobierno de Extremadura. El párrafo primero del art. 20.1 LRSV sólo se impugna por los Diputados recurrentes, bajo el argumento de que la mención a los «límites» que fijen las leyes o el planeamiento reduce la competencia de las Comunidades Autónomas a la hora de determinar los usos urbanísticos del suelo; ello no obstante, los recurrentes consideran que no es precisa una declaración de nulidad de este párrafo siempre que el Tribunal Constitucional declare que no impone restricción alguna al legislador autonómico. En los recursos del Parlamento navarro y de los Diputados personados se denuncia que el art. 20 LRSV contiene, en su apartado primero (párrafo segundo) y segundo, una regulación típicamente urbanística, como es la previsión de usos excepcionales en suelo no urbanizable. La inconstitucionalidad de este precepto se liga a la del art. 9 LRSV (en el recurso del Parlamento de Navarra) o a la del art. 17 LRSV (en el del grupo de Diputados). Específicamente en relación con el art. 20.1, segundo párrafo, de la LRSV se destaca por el Parlamento de Navarra que trae causa de un anterior precepto supletorio (el art. 16.3.2 TRLS) declarado nulo por STC 61/1997; y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura se reprocha que la limitación de la remisión a sólo el «procedimiento» que se regule en la legislación urbanística afectaría a la competencia autonómica sobre urbanismo.

El Abogado del Estado se remite, con carácter general, a los argumentos ya expuestos en relación con el art. 17 LRSV. Contra la impugnación del párrafo 1 del art. 20.1 contesta el mismo Letrado que la norma está amparada en el art. 149.1.1 CE (según resultaría de la STC 61/1997, FJ 16.a), y por el art. 149.1.23 CE (por la vinculación de los usos previstos con la utilización racional de los recursos naturales). En relación con el párrafo 2 del art. 20.1 LRSV alega el Abogado del Estado que esta norma excepcional para casos especiales, el régimen general de la propiedad del suelo no urbanizable establecido en el primer párrafo del mismo artículo; con lo que, no siendo discutible la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad sobre suelo no urbanizable (conforme al art. 149.1.1 CE, según se desprende de la STC 61/1997, FJ 16.a, e incluso conforme con el art. 149.1.23 CE), tampoco sería inconstitucional la previsión genérica de excepciones al régimen general; máxime si la regulación de las concretas causas de excepción queda remitida, como resulta del párrafo 2 del art. 20.1 LRSV, a la legislación urbanística. Añade también el Abogado del Estado que la mera mención a la regulación del «procedimiento» en nada cuestiona las competencias de las Comunidades Autónomas para determinar los supuestos de actuaciones de interés público sobre suelo urbanizable. Finalmente, alegada ya por el Abogado del Estado la no inconstitucionalidad del art. 9 LRSV concluye también ahora, por conexión, en la plena legitimidad constitucional del art. 20.1 LRSV.

28. El art. 24, letras b) y c), relativo al momento al que han de referirse las valoraciones, es impugnado por el grupo de Diputados. La norma de la letra b), porque extendería al ámbito de la gestión y ejecución urbanística (no expropiatoria) la competencia del Estado sobre expropiaciones. Y la norma de la letra c) porque contendría una norma aislada sobre responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico (por modificación de planeamiento) sin cobertura en las competencias generales del Estado (ex art. 149.1.18 CE sobre expropiación forzosa y sobre responsabilidad); consideran los recurrentes que la unificación de las valoraciones expropiatorias y por responsabilidad patrimonial es «constitucionalmente aconsejable», pero niegan los mismos recurrentes que el art. 149.1.18 CE otorgue competencia al Estado para aquella unificación sólo para concretos supuestos urbanísticos; además, el carácter limitado de la regulación le impediría encajar en la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. No habría garantía de la igualdad por medio de normas que regulan indemnizaciones en una materia (urbanismo) y frente a Administraciones públicas concretas (las urbanísticas). Al reproche de falta de competencia unen los recurrentes el de arbitrariedad.

El Abogado del Estado interpreta la STC 61/1997, FJ 19, párrafos 1, 2 y 3, en el sentido de que es competencia del Estado la regulación del momento de la valoración; y no sólo en las expropiaciones, sino también «en el resto de los supuestos previstos en la legislación urbanística». De esta forma, la regla del art. 24 c) estaría amparada por el art. 149.1.18 CE.

29. Del art. 29 LRSV impugna el grupo de Diputados el inciso «carencia de planeamiento» con los mismos argumentos ya expuestos en la impugnación del art. 11 LRSV. Según el Abogado del Estado, el precepto impugnado contiene la regla para la valoración del suelo que no tiene un aprovechamiento notorio, que rige así como condición básica para la valoración del derecho de propiedad. Las referencias técnicas del precepto no permitirían una tacha de inconstitucionalidad: en primer lugar, porque la forma de valoración es genérica, con lo que no sería reproducible aquí el fundamento que llevó al reproche de inconstitucionalidad del art. 62 TRLS en la STC 61/1997, FJ 20 b); y en segundo lugar, porque también la expresión «no incluido en un determinado ámbito de gestión» tendría un alcance amplio que abarcaría todos los supuestos de suelo sin un aprovechamiento contrastable.

30. El art. 33 LRSV es impugnado tanto por el grupo de Diputados como por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Coinciden los dos recurrentes en que la fijación de la causa *expropriandi* corresponde a la organización pública competente en cada materia concreta. De manera que a las Comunidades Autónomas correspondería la fijación de los fines expropiatorios en materia urbanística, según resultaría de la STC 61/1997, FJ 30. Añade el Consejo de Gobierno de Extremadura que la no anulación del anterior art. 132 TRLS (del que trae causa el art. 33 LRSV) se habría debido a un defecto de impugnación, pero no a la conformidad del precepto con la Constitución. A juicio del grupo de Diputados aún más clara sería la competencia de las Comunidades Autónomas para la regulación, en materia urbanística, de la declaración de necesidad de ocupación (máxime cuando la propia Ley de Expropiación Forzosa del Estado de 1954 remite a cada Administración pública la declaración de necesidad de ocupación). Por último, la mención en el precepto impugnado a los «ámbitos de gestión» contendría, también a juicio de los Diputados per-

sonados, una predeterminación estatal del modelo urbanístico, lo cual resultaría inconstitucional.

De nuevo el Abogado del Estado se opone a los motivos de inconstitucionalidad aducidos. La competencia estatal para la fijación de una causa *expropriandi*, aun en materia urbanística, la deduce el Abogado del Estado de la STC 61/1997, FJ 30, lo que relaciona con el dato de que los arts. 34 a 39 LRSV no han sido —según manifiesta— impugnados ante este Tribunal. En todo caso, la opción del legislador estatal por el planeamiento como forma de atribución de facultades e imposición de deberes (que sería condición básica del art. 149.1.1 CE) llevaría consigo la misma calificación (de condición básica) para anudar al planeamiento el efecto legitimador de la expropiación.

31. El art. 37 LRSV carecería, a juicio del grupo de Diputados, de toda cobertura en los títulos competenciales estatales del art. 149.1.1 y 18 CE. Al Estado correspondería ex art. 149.1.18 CE una regulación general de la institución expropiatoria que pudiera prevenir genéricamente indemnizaciones en especie. Sería admisible, incluso, una regulación de las indemnizaciones en los casos de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos (citan aquí los recurrentes la STC 61/1997, FJ 17). Ahora bien, el Estado carecería de competencia para regular de forma concreta, y para todas las expropiaciones urbanísticas, la indemnización mediante terrenos de valor equivalente; este reproche de inconstitucionalidad se acentuaría al impedir el propio art. 37 LRSV otros medios indemnizatorios netamente urbanísticos (como el pago en aprovechamiento urbanístico o en derechos de superficie). A juicio de los recurrentes es a las Comunidades Autónomas a quienes, en virtud de su competencia sectorial sobre urbanismo, corresponde regular las indemnizaciones expropiatorias en medios de pago propiamente urbanísticos.

Afirma el Abogado del Estado que el art. 37 LRSV contiene una garantía para el expropiado: la de que el pago del justiprecio sólo se hará en especie (mediante adjudicación de terrenos) cuando el expropiado preste su consentimiento. Se trataría entonces de la regulación de las consecuencias que la expropiación tiene en el patrimonio del expropiado, para lo cual sería competente el Estado conforme al art. 149.1.18 CE.

32. Al art. 38 LRSV reprochan los Diputados recurrentes que reincide en un vicio de inconstitucionalidad ya sancionado por la STC 61/1997, FJ 31. A juicio de los recurrentes, el efecto de urgencia en la expropiación, que el art. 38 LRSV anuda a la aprobación del procedimiento de tasación conjunta, es un instrumento típicamente urbanístico cuya competencia corresponde a las Comunidades Autónomas.

A juicio del Abogado del Estado el art. 38 LRSV contendría una «norma especial del procedimiento expropiatorio urbanístico», y se encontraría bajo la cobertura del art. 149.1.18 CE. La STC 61/1997, FJ 31, habría considerado inconstitucional que la mera aprobación del procedimiento de tasación conjunta supusiera la declaración de urgente ocupación; pero lo que dispone el art. 38 LRSV (en consonancia con el anterior art. 220.2 TRLS) es la anudación al pago o depósito de la valoración de las consecuencias jurídicas del art. 52, párrafos 6, 7 y 8 LEF.

33. El art. 40 LRSV, referido a la reversión expropiatoria, es impugnado en su totalidad por el grupo de Diputados. Dado que la reversión no forma parte de la garantía patrimonial del art. 33 CE, y está inescindiblemente vinculada al concreto objeto expropiado y a la causa de la expropiación (según STC 67/1988, FJ 6),

la regulación de los supuestos en que procede o no la reversión correspondería a las Comunidades Autónomas, en tanto titulares de la competencia sectorial sobre urbanismo. Tras este reproche general al art. 40 LRSV, los recurrentes formulan otros reproches singulares a sus distintos apartados. Al párrafo primero se reprocha su mención al «fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente». Sería al titular de la competencia urbanística a quien correspondería establecer qué concretos destinos urbanísticos del bien expropiado son o no compatibles con el fin expropiatorio; parten aquí los recurrentes de que un mismo fin expropiatorio puede albergar varios destinos específicos (STC 166/1986, FJ 13) y que la alusión del art. 40.1 LRSV al fin específico fijado por el plan limitaría a las Comunidades Autónomas la posible fijación de otros destinos excluyentes del derecho de reversión. Añaden los recurrentes que la caducidad del fin expropiatorio dispuesto en el plan (en ocho o diez años) sería en todo caso una programación de política urbanística ajena a las competencias del Estado. Al párrafo segundo del art. 40 LRSV se reprocha la utilización de categorías urbanísticas («modificación» y «revisión» del planeamiento); a la letra a) del mismo párrafo (esto es, art. 40.2.a LRSV) se critica su exigencia de que el cambio de uso en el planeamiento sea «adecuadamente justificado», ya que esta exigencia impondría una determinada forma de ejercicio del poder de planeamiento. Del art. 40.3 se cuestiona la previsión de una técnica netamente urbanística, cual es el Patrimonio Municipal de Suelo; también del párrafo 3 (debe decir 4) se critica su referencia a una técnica claramente urbanística como es la delimitación de ámbitos de gestión. Por último, al art. 40.5 LRSV se reprocha su regulación de la reversión (en supuestos de expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización) sin distinción alguna entre los deberes urbanísticos estatales y los que pudieran proceder de la legislación autonómica.

Sostiene el Abogado del Estado que las SSTC 67/1988 y 166/1986 no contienen criterio competencial alguno sobre la reversión expropiatoria. Aquellas Sentencias habrían establecido la conexión entre la reversión expropiatoria y el fin de la expropiación, mas esta conexión servía para afirmar que no a toda expropiación forzosa va aneja, como exigencia constitucional, la garantía reversional. El análisis competencial de la reversión partiría de su comprensión como garantía del propietario expropiado, lo que atraería su regulación a las competencias del Estado ex art. 149.1.1 y 18 CE. Sentado lo anterior, el Abogado del Estado interpreta que el art. 40.2 a) y b) LRSV contiene excepciones a la reversión legítimamente justificadas y que otros apartados del mismo art. 40 LRSV contienen nuevas garantías especiales para los propietarios (así, la reversión en la expropiación para Patrimonio Municipal de Suelo y la reversión por transcurso de diez años).

34. Los arts. 41 a 44 LRSV son impugnados de forma unitaria por el grupo de Diputados. Los preceptos impugnados fijarían, a juicio de los recurrentes, «concretos supuestos de hecho urbanísticos abstractos a los que simplemente se conecta la consecuencia del derecho de indemnización». La regulación referida no sería un sistema de responsabilidad, sino un catálogo limitado de supuestos indemnizatorios en una materia concreta (urbanismo) y para unas Administraciones concretas (la autonómica y la local, pero no la estatal). De admitirse esta forma de regulación del sistema de responsabilidad «se estaría convirtiendo el art. 149.1.18 CE en un título capaz de justificar la invasión (de difícil limitación) en cualesquiera competencia legislativa material autonómica cuyo ejercicio pueda dar lugar a la previsión de una

acción administrativa». De esta forma, los arts. 41 a 44 LRSV no sólo no serían amparables en la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE, sino que además condicionarían el sistema de ordenación urbanística.

Sostiene el Abogado del Estado que la regulación de los supuestos indemnizatorios está claramente amparada en el art. 149.1.18 CE, según resultaría de la STC 61/1997, FJ 33.

35. La Disposición adicional primera LRSV recibe, de los Diputados recurrentes, un doble reproche. Primero, que la Disposición adicional primera LRSV concede prevalencia a la definición que del interés público haga la Administración General del Estado, sin necesidad de atender a los intereses invocables por otras instancias territoriales. En esos términos, la Disposición adicional primera LRSV pretendería fijar una interpretación constitucional que afirmase la prevalencia de la competencia estatal sobre defensa nacional frente a las competencias de las Comunidades Autónomas, criterio éste sin amparo constitucional. A fin de eludir una declaración de inconstitucionalidad, los Diputados recurrentes proponen la fijación de la interpretación constitucionalmente admisible de la Disposición adicional primera LRSV, que consistiría en: exigibilidad de participación de las Comunidades Autónomas en la formalización y programación de la política de defensa nacional, en la medida en que incida en la organización del espacio o uso del suelo; necesaria atención y ponderación, por parte del Estado, de los intereses gestionados por las Administraciones territoriales; exigibilidad de motivación sobre la ponderación entre los distintos intereses generales en juego; y comprensión estricta (sólo para la satisfacción de los intereses de la defensa nacional) del carácter vinculante del informe estatal. La segunda denuncia de inconstitucionalidad consiste en la omisión, por parte del legislador estatal, de una regulación general para las situaciones de concurrencia entre competencias; a juicio de los recurrentes, de la propia Constitución y de la doctrina del Tribunal Constitucional (citan los recurrentes las SSTC 76/1983, FJ 13; 227/1988, FJ 20; 13/1998, FJ 9; 103/1989, FJ 9; 106/1987, FJ 4) resultaría clara la existencia de aquel deber de regulación cuya omisión es objeto de reproche.

El Abogado del Estado alega que la impugnación de la Disposición adicional primera sólo contendría una crítica (pero no una tacha de inconstitucionalidad) al informe vinculante como instrumento elegido por el Estado para el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas. Es así que la técnica del informe vinculante ya habría sido considerado conforme con la Constitución en las SSTC 40/1998 y 102/1995.

36. La Disposición adicional tercera LRSV, relativa a las Ciudades de Ceuta y Melilla, sería causante —a juicio de los Diputados recurrentes— de «incertidumbre e incerteza y, por tanto, inseguridad jurídica». Se basa ese reproche en el riesgo de que el Estado dicte leyes que regulen acabadamente el régimen urbanístico en Ceuta y Melilla, con la consecuencia derivada de que esa regulación goce de valor supletorio en el resto de España. A fin de evitar tales resultados, se solicita del Tribunal Constitucional que declare: la inderogabilidad del texto refundido de la Ley de Suelo de 1976 por las posibles normas urbanísticas dictadas por el Estado para las Ciudades de Ceuta y Melilla, y que el alcance supletorio de las normas urbanísticas dictadas para Ceuta y Melilla es, fuera de esas ciudades, secundario respecto del referido texto refundido de 1976.

Contesta el Abogado del Estado que no existiendo aún legislación específica del Estado para las Ciudades de Ceuta y Melilla la impugnación de esta Disposición es prematura.

37. La Disposición adicional cuarta LRSV, sobre la clasificación del suelo insular, es impugnada por el grupo de Diputados. A juicio de éstos, la previsión de criterios autonómicos especiales, para la clasificación como urbanizable o no urbanizable del suelo insular, demostraría la inadecuada caracterización de las normas generales sobre clasificación del suelo como condiciones básicas de igualdad. Por otro lado, el Estado carecería de competencia tanto para establecer discriminaciones en el régimen de clasificación urbanística del suelo como para habilitar al legislador insular en la regulación de las clases de suelo. Solicitan los recurrentes la declaración de nulidad del inciso «en los territorios insulares», y una declaración interpretativa del propio Tribunal Constitucional, en el sentido de que la Disposición adicional cuarta LRSV contiene una previsión de flexibilización del régimen de clasificación del suelo (a favor de las Comunidades Autónomas) para cuando se den las circunstancias que el propio precepto enumera. De forma tangencial alegan también los recurrentes que la discriminación en el régimen de clasificación urbanística del suelo vulnera el art. 14 CE.

Según el Abogado del Estado, la Disposición impugnada sólo contendría una previsión opcional para el legislador competente («la legislación urbanística podrá...»), por lo que en forma alguna se vulneraría la competencia urbanística autonómica.

38. Las Disposiciones transitorias primera a cuarta LRSV se impugnan unitariamente por el grupo de Diputados con los mismos argumentos con que impugnan también los distintos preceptos del Título Segundo LRSV. Destacan además los recurrentes que el establecimiento de normas intertemporales, aplicables a procesos e instrumentos administrativos de carácter urbanístico, impide a las Comunidades Autónomas el ejercicio de sus competencias urbanísticas y condiciona las posibles opciones legislativas autonómicas a partir de la entrada en vigor de la LRSV. Conforme a los anteriores argumentos solicitan los recurrentes la declaración de inconstitucionalidad de las Disposiciones transitorias impugnadas, resultando entonces de aplicación inmediata el régimen establecido en el Título II de la Ley. La impugnación del Parlamento de Navarra es más limitada que la anterior: de la Disposición transitoria primera LRSV tan sólo se impugna el último párrafo de la letra b) por contener una regulación urbanística para la que el Estado carece de competencia; las Disposiciones transitorias segunda y tercera LRSV se impugnan por un mismo motivo: sus referencias a técnicas urbanísticas («planeamiento general») y, en suma, su contenido materialmente urbanístico.

Afirma el Abogado del Estado, con carácter general, que ninguna de las Disposiciones transitorias cuestionadas contiene una regulación que no se encuentre ya en la normativa sustantiva de la Ley, por lo que la conformidad a la Constitución de estas Disposiciones derivaría de la propia conformidad constitucional del resto de la LRSV. La Disposición transitoria primera, apartado b), LRSV estaría amparada, según el Abogado del Estado, tanto en la competencia estatal para la fijación de condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, como en la competencia del Estado ex art. 149.1.13 CE (la aplicabilidad inmediata del derecho a la transformación del suelo urbanizable, sin necesidad de previa adjudicación de concurso, sería una medida necesaria para la política de liberalización del mercado de suelo); la referencia al concurso para la ejecución del suelo urbanizable programado carecería de contenido preceptivo urbanístico, pues sería una «simple toma en consideración del estado legislativo existente en una determinada materia». Las Disposiciones transitorias segunda y tercera LRSV, al regular la adecuación del planeamiento

urbanístico al nuevo sistema de clasificación del suelo, no precisarían de una justificación competencial específica: la adecuación de los planes a los preceptos de la LRSV sería, en realidad, una consecuencia del art. 149.1 y 3 CE; sería contrario a la Constitución dejar a cada Comunidad Autónoma la regulación del régimen de aplicación de las normas estatales (se citan, en apoyo de esta afirmación, las SSTC 46/1990, FJ 4 y siguientes, y 132/1998, FJ 12).

39. La Disposición final única LRSV se impugna en los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados. En dos motivos coinciden todos los recurrentes: primero, que la Disposición cuestionada declara el carácter básico o exclusivo de ciertos preceptos cuya constitucionalidad ha sido singularmente cuestionada en el mismo recurso de inconstitucionalidad. Segundo, que la invocación de los títulos competenciales del Estado se hace sin precisión (invocación conjunta de varios apartados del art. 149.1 CE) sin referir concretos títulos competenciales a concretos preceptos de la ley, como exigiría la STC 102/1995, FJ 3; esta regulación resultaría, con carácter general, contraria al principio de seguridad jurídica. Es argumento específico del Parlamento de Navarra que la invocación del art. 149.1.8 CE (competencia del Estado sobre legislación civil) sin referencia alguna a concretos preceptos de la LRSV impediría a la Comunidad Foral de Navarra el ejercicio de sus competencias exclusivas sobre Derecho civil foral conforme al art. 48 LORAFNA y en los términos establecidos en la STC 61/1997, FJ 11. Por último, el grupo de Diputados extiende el reproche de inconstitucionalidad de la Disposición final única a la Disposición derogatoria única: Al declarar esta Disposición en vigor varios preceptos del TRLS de 1992, y entre ellos no su Disposición final (donde se relacionaban los distintos títulos competenciales del Estado), quedarían absolutamente indeterminados los títulos competenciales del Estado en que se fundan las normas aún vigentes del TRLS de 1992.

Por último, respecto de la Disposición final LRSV -también impugnada- alega el Abogado del Estado que ninguna infracción constitucional puede resultar del mayor o menor grado de precisión en la cita de los títulos competenciales del Estado; en apoyo de esta afirmación se citan las SSTC 150/1990, FJ 8; 142/1993, FJ 4; 212/1996, FJ, 15; 133/1997, FJ 6; 164/1995, FJ 9; y 195/96, FJ 3. En cambio, la cita que los Diputados recurrentes hacen de la STC 102/1995 sería «totalmente inadecuada y engañosa». Sentado lo anterior, concluye el Abogado del Estado que ninguna infracción del art. 48 LORAFNA (que atribuye a la Comunidad Foral competencia exclusiva sobre Derecho civil foral) puede resultar de la simple falta de precisión, en la Disposición final LRSV, de en qué preceptos concretos se funda la competencia estatal sobre legislación civil (art. 149.1.8 CE). En lo que se refiere la conexión de inconstitucionalidad entre la Disposición final única y la Disposición derogatoria única LRSV afirma el Abogado del Estado que la falta de mención (en la Disposición final única) a cuáles son los títulos competenciales del Estado que amparan los preceptos aún vigentes del TRLS (listado de preceptos que se contiene en la Disposición derogatoria única LRSV) en ningún caso sería imputable a la Disposición final única LRSV (que se limita a no derogar normas ya vigentes) sino, a lo sumo, al TRLS; en todo caso, a los meros efectos interpretativos se podrían identificar en la Disposición final única TRLS los títulos competenciales cuya omisión se denuncia. Por último aduce el Abogado del Estado que contestada la impugnación de los distintos preceptos de la LRSV, queda también

afirmada la constitucionalidad de la Disposición final única.

40. Por providencia de 10 de julio de 2001 se fijó para deliberación y votación de la presente Sentencia el siguiente día 11, trámite que ha finalizado en el día de la fecha.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3004/98, 3144/98 y 3182/98 han sido interpuestos, respectivamente 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. Los tres recursos se dirigen contra la Ley de las Cortes Generales 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LRSV). Esta Ley ha sido modificada parcialmente por medio del artículo 1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y de Transportes. Y si bien la modificación atañe a varios de los preceptos cuestionados en el presente proceso constitucional, ninguno de los reproches de inconstitucionalidad ha perdido objeto, según se razonará con detalle más adelante.

2. El Abogado del Estado ha formulado una objeción procesal en el recurso núm. 3144/98. Consiste ésta en que los Diputados de los Grupos Parlamentarios Federal de Izquierda Unida y Mixto no habrían expresado su voluntad de recurrir ante el Tribunal Constitucional la LRSV, toda vez que no acompañaron a su escrito de interposición del recurso un pliego de firmas directamente referido a la impugnación de la LRSV y el poder notarial no estaría referido expresamente a la impugnación de la LRSV. Esta objeción debe ser rechazada, pues según consta en las actuaciones tanto los diez Diputados del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, como los cuatro Diputados del Grupo Parlamentario Mixto, otorgaron poder especial para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la LRSV. Constatamos de esta manera que los ochenta y cuatro Diputados nominados en el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad han expresado su voluntad de impugnar ante este Tribunal diversos preceptos de la LRSV.

3. La resolución de los recursos de inconstitucionalidad acumulados ha de partir de la doctrina que, sobre las competencias urbanísticas y sus concurrentes, estableció este Tribunal en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprobaba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS). Lo que ahora procede es aplicar aquella doctrina constitucional a la singularidad de los preceptos impugnados y en el propio contexto en el que han de aplicarse los preceptos cuestionados. Debemos destacar, en este sentido, que el contexto sistemático de los preceptos de la LRSV es bien diferente, hoy, al de las normas sobre propiedad urbana, expropiación y valoraciones del TRLS. El texto refundido de 1992 presentaba una clara vocación de regulación completa del Derecho urbanístico y de la propiedad urbana, ya fuera mediante normas básicas, supletorias o de «aplicación plena». De esta forma, el TRLS de 1992 contenía numerosas normas propiamente urbanísticas (sobre planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanísticas) que calificaba de supletorias. Aquellas normas

urbanísticas —pretendidamente supletorias— configuran un contexto normativo en el que tomaban un sentido preciso las normas —no propiamente urbanísticas— sobre la propiedad urbana, expropiaciones y valoraciones. Bien distinto es el contexto normativo en el que cobran sentido los preceptos de la LRSV. En efecto, en nuestra STC 61/1997 negamos la competencia estatal, entre otras cuestiones, sobre el planeamiento urbanístico y sobre las concretas técnicas de equidistribución y ejecución urbanísticas; en línea con lo resuelto en aquella Sentencia, la LRSV no regula ya aquellas cuestiones. Así, cuando los preceptos de la LRSV hacen referencia a instrumentos o técnicas urbanísticos, se limitan a mencionar categorías no reguladas en cuanto a su contenido por la propia LRSV.

Según venimos diciendo, nuestro juicio de constitucionalidad debe partir de lo dicho en la STC 61/1997. Ahora bien, de ahí no resulta indefectiblemente que, como se pretende en los recursos acumulados, debamos declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la LRSV que guardan estrecha conexión con determinados preceptos del TRLS de 1992 que fueron tachados de inconstitucionales en nuestra STC 61/1997. Recordemos que en la STC 61/1997 declaramos inconstitucionales y nulos varios preceptos del TRLS de 1992 que venían calificados por su Disposición final única, apartado 3, como «de aplicación supletoria». Conforme a lo razonado en el FJ 12.c) de la STC 61/1997, aquella declaración de inconstitucionalidad no provenía de un juicio individualizado sobre cada precepto, sino de su calificación como «de aplicación supletoria». Así es que el concreto contenido normativo de aquellos preceptos no fue enjuiciado por este Tribunal. Y por lo mismo, este Tribunal no se ha pronunciado en relación con preceptos que, calificados hoy como básicos en la LRSV, se asemejan a otros que en el TRLS 1992 se calificaban como «de aplicación supletoria». Por eso, dado que la simple semejanza entre normas del TRLS de 1992 y de la LRSV no nos releva del pleno ejercicio de nuestra tarea de control constitucional, debemos considerar —en relación con este motivo de inconstitucionalidad y conforme a lo alegado por el Abogado del Estado— no levantada la carga de fundamentación que recae sobre los recurrentes (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12, entre otras).

Antes de iniciar el enjuiciamiento analítico de los distintos preceptos impugnados debemos perfilar negativamente la tarea de control abstracto de constitucionalidad que corresponde a este Tribunal. Los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados exponen, con carácter introductorio, distintas comprensiones de la doctrina sentada por este Tribunal en la STC 61/1997. Pues bien, como quedó dicho, es la doctrina constitucional tal y como quedó recogida en dicha Sentencia la que servirá de base para dar respuesta a las cuestiones planteadas. En cuanto a las propuestas explícitas o implícitas de perfeccionamiento de las normas impugnadas, ni vamos a enjuiciar las propuestas directas de «interpretación conforme a la Constitución» que con notable frecuencia propone el grupo de Diputados recurrentes (pues lo que corresponde a este Tribunal es enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos impugnados), ni a entrar en una depuración técnica de tales normas, afán que también con frecuencia luce en algunos recursos. De manera que allí donde no se constate que el precepto impugnado es, según nuestra interpretación, cuestionable, resulta superflua cualquier otra consideración en relación con la interpretación de conformidad propuesta por los recurrentes.

4. Al igual que hicimos en la STC 61/1997, FJ 5, 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 jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, 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 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 ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material». En el mismo sentido añadimos, en el FJ 6.b) de la misma STC 61/1997, 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». Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica.

5. Al alcance de los títulos competenciales del Estado referidos en el art. 149.1.13, 18 y 23 CE se hará referencia al enjuiciar los correspondientes preceptos de la LRSV. Hay que prestar una atención especial, por su relevancia en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad acumulados, al art. 149.1.1 CE, que 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». Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el art. 149.1.1 CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución (STC 61/1997, FJ 7.b). Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el art. 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), 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. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997 también debemos reiterar que 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 10).

6. A la luz de la doctrina constitucional en torno al art. 149.1.1 CE podemos dar una respuesta unitaria a un motivo de impugnación que los distintos recurrentes reiteran en relación con diversos preceptos de la LRSV. En los recursos de inconstitucionalidad acumulados se denuncia que la LRSV, en sus continuas referencias al «planeamiento», e incluso al «planeamiento general» frente al «planeamiento de desarrollo», está invadiendo ilegítimamente las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En nuestro juicio de constitucionalidad hemos de distinguir entre la simple alusión al «planeamiento» urbanístico y la mención a los planeamientos «general» y «de desarrollo».

a) En relación con la reiterada mención de la LRSV al «planeamiento», sin más, debemos empezar por afirmar que la LRSV, en el marco constitucional que establecen los arts. 33 y 47 CE, ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad. De manera que 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. Ahora bien, 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, por un lado, resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (ex art. 149.1.1 CE) y que, por otro lado, respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades. En estos términos es claro que las reiteradas alusiones de la LRSV al «planeamiento», sin más, son conformes con el orden constitucional de competencias.

b) Pero también la LRSV se refiere, en ocasiones, al «planeamiento general» y al «planeamiento de desarrollo». Es posible interpretar, en estos casos, que la LRSV regula el ejercicio del derecho de propiedad urbana mediante la exigencia de instrumentos específicos de planeamiento. En efecto, la alusión al «planeamiento general» pudiera entenderse hecha a un concreto tipo de plan urbanístico: el que ordena el término municipal en su integridad, si bien con distintos grados de detalle para cada clase de suelo; también podría entenderse que «planeamiento de desarrollo» se refiere a aquellos

planes que, en suelo urbanizable, pormenorizan las determinaciones de un previo Plan General. Así interpretadas las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo» estaríamos ante la imposición, a las Comunidades Autónomas, de un concreto modelo de planeamiento: aquél que exige que la ordenación de la ciudad esté, en sus líneas básicas, en un Plan General y que luego los concretos sectores o ámbitos de urbanización se encuentren ordenados en otros planes jerárquicamente vinculados a los planes generales. Una interpretación como la precedente -sin duda posible conforme a las reglas de la hermenéutica- lesionaría la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar que las referencias de la misma Ley al «planeamiento general» o al «planeamiento de desarrollo» no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado. Hay que tener en cuenta que, como hemos dicho más arriba, la LRSV no regula concretos instrumentos de planeamiento urbanístico, cual hacía el TRLS de 1992; y por lo mismo, las referencias al planeamiento urbanístico «general» y «de desarrollo» resultan claramente indeterminadas. Podemos interpretar, así, que la LRSV no se refiere, con las expresiones «planeamiento general» y «de desarrollo», a concretas formas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o decisiones de ordenación urbanística que, en atención a las clases primarias de suelo previstas en la LRSV (urbano, urbanizable y no urbanizable) contengan las determinaciones necesarias para armonizar el efectivo disfrute de los derechos de propiedad urbana con la estructura y política urbanísticas propias de cada ciudad. Nada impone, en este sentido, que las determinaciones necesarias para la transformación del suelo urbanizable -o de concretas partes de éste- se contengan en planes urbanísticos específicos; o que la regulación de los usos y obras en suelo urbano se incluyan en un plan que abarque toda la ciudad. Lo relevante, desde la perspectiva patrimonial de la LRSV, a la que se refiere el propio art. 1 de la Ley, es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan. Con esta interpretación 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».

7. Terminadas las precisiones generales y preliminares iniciamos el juicio de constitucionalidad sobre cada uno de los preceptos impugnados. Se ha cuestionado, por los Diputados recurrentes, la adecuación a la Constitución del art. 1 LRSV («Objeto de la Ley») y, por conexión, de la Disposición final única de la misma LRSV. Todo ello en los términos ya expuestos en el antecedente 8 de esta Sentencia. Dice así el art. 1 LRSV: «Es objeto de la presente Ley definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional». Con independencia de lo alegado por el Abogado del Estado, el precepto impugnado es jurídicamente relevante y, por tanto, debe ser enjuiciado por este Tribunal. El art. 1 LRSV es, según la Disposición final única de la propia LRSV, un precepto básico «y, en su caso, de condiciones básicas». Sea cual fuere la calificación más adecuada, lo cierto es que tanto las bases como las condiciones básicas ordenan y limitan el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas. Es el carácter vinculante y limitativo de esas normas, con independencia de cuál sea su verdadero alcance, lo que

lleva a afirmar la relevancia competencial del precepto impugnado. Por lo demás, la invocación de nuestra STC 40/1998, de 19 de febrero, por parte del Abogado del Estado, resulta inadecuada: en aquella Sentencia nada se resolvió sobre el art. 1 de la Ley de Puertos (donde se definía el objeto de la Ley), ya que no fue impugnado.

Admitida la relevancia jurídica del art. 1 LRSV, debemos declarar que 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 precisión 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 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.

Por último, descartada la inconstitucionalidad del art. 1 LRSV, debemos rechazar también la impugnación de la Disposición final única en la medida en que los recurrentes -según se relató en el antecedente 8- la habían ligado expresamente a la del art. 1 LRSV. Acabamos de decir que la referencia en el art. 1 LRSV al «contenido básico del derecho de propiedad» no hace referencia a ningún título competencial específico del Estado. En este sentido, la Disposición final única LRSV califica expresamente al art. 1 LRSV como «legislación básica» del art. 149.1.13, 18 y 23 CE o como norma «de condiciones básicas» del art. 149.1.1 CE. En estos términos es claro que la Disposición final única LRSV no ampara un precepto (el art. 1 LRSV) excedente de las competencias estatales. Lo dicho basta en relación con la impugnación ligada del art. 1 y la Disposición final única LRSV. Con todo, sobre la Disposición final única LRSV volveremos más adelante -fundamento jurídico 56- para enjuiciar el reproche general de falta de precisión que los Diputados recurrentes reiteran a lo largo de su recurso de inconstitucionalidad.

8. Según se describe en el antecedente 9 de esta Sentencia, el grupo de Diputados recurrente reprochaba al art. 2 LRSV la utilización de términos y expresiones que condicionarían el modelo urbanístico de cada Comunidad Autónoma. Este motivo de impugnación debe ser rechazado. Conforme al art. 2.1 LRSV, «las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios». Ya hemos dicho más arriba (FJ 6) que la llamada de la LRSV al «planeamiento urbanístico» no es contraria al orden constitucional de competencias. Pues bien, 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. Añadamos que no es adecuada aquí la invocación de la STC 61/1997, FJ 14: en este fundamento se enjuiciaban los arts. 3.1, 3.2.c) y 4.1 TRLS, ninguno de los cuales guarda conexión directa con el art. 2.1 LRSV.

La impugnación del art. 2.2 LRSV debe ser también rechazada. Y ello porque en puridad ningún inciso de este párrafo ha sido propiamente cuestionado. Dispone

el art. 2.2 LRSV que «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes». Pues bien, la tacha de inconstitucionalidad no la refieren los Diputados a la regla de la no indemnizabilidad; ni siquiera a la remisión de las excepciones «a la leyes». Impugnan los recurrentes ciertos preceptos (arts. 41 a 44 LRSV) a los que consideran receptivos de la remisión del art. 2.2 LRSV y de los que denuncian la utilización de categorías típicamente urbanísticas. En suma, impugnan los recurrentes normas que no están contenidas en el art. 2.2 LRSV. Por ello, el enjuiciamiento de estos reproches sólo podrá tener lugar en relación con las normas propiamente cuestionadas.

9. La impugnación del art. 4 LRSV no puede prosperar a la vista de la doctrina sentada en la STC 61/1997, FJ 14.c). En consecuencia, rechazamos todos los motivos de impugnación relatados en el antecedente 10 de esta Sentencia. De una lectura conjunta de los tres apartados del art. 4 LRSV concluimos que este precepto atribuye a los entes públicos la dirección de la acción urbanística. Y, afirmada la dirección pública, impone el fomento de la participación privada. Según razonamos en nuestra STC 61/1997, FJ 14.c), 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, en lo que ahora importa, 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, como tampoco hicimos en nuestra STC 61/1997, FJ 14.c), 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.

Ciertamente resulta discutible la invocación, como títulos competenciales, de los arts. 149.1.13 y 149.1.18 CE, alegados por el Abogado del Estado en los términos expuestos en el antecedente 10. Este Tribunal ha afirmado con reiteración que el art. 149.1.13 ampara disposiciones estatales con incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (entre las últimas, SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 128/1999, de 1 de julio, FJ 7 a); 235/1999, de 16 de diciembre, FJ 3), y que el art. 149.1.13 CE debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (entre muchas, STC 21/1999, FJ 5). Sobre las anteriores premisas ya afirmamos en la STC 61/1997 (FFJJ 24.d y 36) una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE en materia de urbanismo y ordenación del territorio. No cuestionamos 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.

Tampoco es invocable aquí el art. 149.1.18 CE. De una lectura integrada de los arts. 4 y 6 LRSV resulta con claridad que el mandato de participación en la acción urbanística pública (del art. 4 LRSV) se refiere a propietarios y empresarios, no al público en general, como el art. 6 LRSV. 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 y no en el definido por el art. 149.1.18 CE, al cual luego se hará referencia más detallada (FJ 11). En efecto, el art. 4 LRSV se refiere en todos sus párrafos a la participación e iniciativa de los propietarios o de otros sujetos. Y de forma separada el art. 6 LRSV regula diversas formas de participación pública en el planeamiento y gestión urbanísticos. En este sentido, los arts. 4 y 6 LRSV retoman y desarrollan la distinción, que ya existía en el TRLS de 1976 (art. 4.2) entre la «iniciativa urbanística privada» y la participación de todos (particulares, asociaciones o corporaciones) en la «formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico». En el primer caso se establecía la subsidiariedad de la actuación pública respecto de la privada; en el segundo caso se aseguraba la participación de particulares, corporaciones y asociaciones en la configuración -y luego ejecución- de una actuación pública: la planificación urbanística. La distinción descrita se reprodujo en el art. 4 TRLS de 1992, anulado parcialmente (apartados 2 y 3) por la STC 61/1997 en razón de su expresa calificación como supletorios. Los actuales arts. 4 y 6 LRSV reproducen, según venimos diciendo, la distinción precedente entre «iniciativa privada» y «participación pública», si bien ahora cada supuesto se ha regulado en un artículo independiente, dando lugar también a un juicio diferenciado de constitucionalidad.

Aclarado lo anterior, podemos contestar singularmente a la impugnación de los distintos párrafos en que se estructura el art. 4 LRSV, en los términos del debate procesal ya expuestos en el antecedente 10 de esta Sentencia. Establece el art. 4.1 LRSV que «los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos». Si bien la expresión «acción urbanística de los entes públicos» abarca diversas formas de actividad pública urbanística, lo cierto es que los recurrentes han centrado sus reproches de inconstitucionalidad en un concreto aspecto de esa acción urbanística, como es la transformación física del suelo o acción urbanizadora. A este ámbito de la actuación pública, comprendido en el art. 4.1 LRSV, vamos a ceñir nuestro juicio. Frente a lo alegado por los Diputados recurrentes, 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, a que se refiere el

art. 4.1 LRSV, 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.

El art. 4.2 LRSV impone la promoción de la participación privada en los siguientes términos: «La gestión pública a través de su acción urbanizadora y de las políticas de suelo suscitará, en la medida más amplia posible, la participación privada». De nuevo debemos partir de que 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 (STC 61/1997, FJ 14.c). 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. Es claro que una norma como la anterior no puede tacharse de inconstitucional por desviada respecto del art. 149.1.1 CE.

Por último, el art. 4.3 LRSV establece que «en los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo». La conformidad de esta norma con el art. 149.1.1 CE no puede ser cuestionada. En primer lugar porque, como quedó dicho, el art. 4.3 LRSV regula la participación de la iniciativa urbanística privada que deriva del derecho de propiedad (art. 33.1 CE) y -en su caso- de la libertad de empresa (art. 38 CE). En segundo lugar, porque 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).

10. El art. 5 LRSV es impugnado por el grupo de Diputados. Dice así el precepto cuestionado: «las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios

y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones». 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. Se discute por los recurrentes, no obstante, la concreta forma en que el art. 5 LRSV enuncia el mandato de equidistribución (referencia a concretas técnicas urbanísticas -el planeamiento- y opción por un determinado modelo de equidistribución). Ya dijimos más arriba (FJ 6) que la previsión de «planeamiento» urbanístico, como instrumento para la configuración y ejercicio de la propiedad urbana, está amparada por la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE. El art. 5 LRSV tan sólo prevé la existencia de «planeamiento» urbanístico como instrumento de ordenación que, al fijar los usos del suelo, distribuye cargas y beneficios entre los propietarios del suelo; además, el art. 5 LRSV no determina ningún concreto instrumento de planeamiento. En esos términos, ningún reproche se puede formular contra la simple alusión del art. 5 LRSV al «planeamiento» urbanístico.

Tampoco podemos aceptar el segundo reproche que el grupo de Diputados dirige al art. 5 LRSV. 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 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.

11. El art. 6 LRSV, impugnado por el grupo de Diputados en los términos descritos en el antecedente 12, es conforme con la Constitución. El art. 6 LRSV regula dos aspectos de las relaciones entre las Administraciones urbanísticas y los particulares: la participación general en la elaboración del planeamiento y el derecho a la información urbanística. El texto literal del art. 6 LRSV es el siguiente: «1. La legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares; 2. Todo administrado tendrá derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determi-

nado». Varias precisiones ayudan al enjuiciamiento de este precepto. En primer lugar hay que tener en cuenta, reiterando lo ya razonado más arriba (FJ 9), que la «participación pública» que impone el art. 6.1 LRSV ha de contraponerse a la «participación privada» regulada en el art. 4 LRSV. Se trata ahora de la participación ciudadana, no del derecho de los propietarios y empresarios a la participación e iniciativa urbanísticas. En segundo lugar, el derecho a la información, que también establece el art. 6.1 LRSV, ha de entenderse (por contraposición al regulado en el art. 6.2 LRSV) como un derecho general de acceso a la información urbanística. Y por último, el art. 6.2 LRSV contiene un derecho a obtener informaciones concretas (en relación con fincas o ámbitos de ejecución concretos). Pues bien, 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.

12. La impugnación parcial del art. 7 LRSV, formulada por los Diputados recurrentes, debe ser rechazada a la luz de lo dicho en nuestra STC 61/1997. Dispone el art. 7 LRSV que «a los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Los Diputados recurrentes pretenden la declaración de inconstitucionalidad del inciso final: «o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Cuestionan los recurrentes, como en extenso quedó expuesto en el antecedente 13, la competencia estatal para imponer a las Comunidades Autónomas la utilización de una concreta técnica (la clasificación del suelo) para garantizar la igualdad básica en el disfrute de la propiedad del suelo. Pues bien, frente a lo alegado por los recurrentes, 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). Entonces amparamos la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y añadimos también entonces que del simple establecimiento de una clasificación tripartita del suelo no podía deducirse la prefiguración por el legislador estatal de un concreto modelo urbanístico. Pues bien, de nuevo 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.

13. El art. 8 LRSV, que sienta criterios normativos para la clasificación del suelo como urbano, ha sido impugnado en los tres recursos acumulados en los términos relatados en el antecedente 14. Establece el art. 8 LRSV que «tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley: a) El suelo ya transformado por contar, como mínimo, con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o por estar consolidado por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística; b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo». Hemos señalado en relación con el art. 7 LRSV que el art. 149.1.1 CE permite al Estado servirse de un instrumento técnico específico (como es la clasificación del suelo) en la medida en que resulta indispensable para definir las «condiciones básicas» de ejercicio del derecho de propiedad. En efecto, 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. Debemos afirmar, entonces, que 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. Aclarado lo anterior, la cuestión central pasa a ser la de si el art. 8 LRSV impone, mediante la fijación de criterios de clasificación del suelo, un concreto modelo urbanístico. Hay que señalar, con el Abogado del Estado, que el art. 8 a) LRSV en su referencia al suelo «ya transformado» sólo fija criterios «mínimos», conocidos frecuentemente como determinantes de la urbanización primaria; pero ni precisa cuándo han de considerarse cumplidos aquellos requisitos mínimos, ni impide que aquellos requisitos se complementen al alza por cada Comunidad Autónoma. El mismo art. 8 a) LRSV se refiere a un hecho (terrenos «consolidados por la edificación»), pero ni impone categorías ni contiene criterios específicos sobre cuándo se da aquella consolidación, ámbito éste de regulación que por entero queda a cada Comunidad Autónoma. La referencia del art. 8 b) LRSV a los terrenos urbanizados «en ejecución del planeamiento» no se acompaña de específicos criterios sobre cuándo ha de considerarse ejecutado el planeamiento, ni sobre qué hipotético instrumento de planeamiento es el ejecutado; estas determinaciones caen en la esfera de decisión de cada Comunidad Autónoma. A lo anterior hay que añadir que, como ya se dijo en el fundamento jurídico anterior, 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. Es así que, en relación con el supuesto que mencionan los propios Diputados recurrentes, 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. En estos términos no se puede afirmar que la limitada regulación del art. 8 LRSV imponga a las Comunidades Autónomas un modelo urbanístico determinado. Nada oponen a esta conclusión, por no guardar relación con el asunto hoy enjuiciado, las SSTC 125/1984, de 20 de diciembre, y 77/1984, de 3 de julio, citadas en el recurso del Consejo de Gobierno de Extremadura.

14. En los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados se denuncia –según ha quedado relatado en el antecedente 15– la intromisión del art. 9 LRSV en materia propiamente urbanística, así como la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial. Reza así el art. 9 LRSV: «Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: 1..<sup>a</sup> Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. 2..<sup>a</sup> Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano».

Al tiempo de tramitarse los presentes recursos, el art. 9 LRSV ha sido modificado parcialmente por el art. 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, que suprime llanamente el último inciso del párrafo 2 («así como aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano»). Esta modificación normativa no supone la pérdida de objeto de la impugnación, en lo referido al art. 9.2 LRSV. A esta conclusión se llega siguiendo los criterios que, en relación con la derogación de preceptos legales impugnados por motivos competenciales, hemos expuesto de forma sintética y sistemática en la STC 233/1999, de 16 de diciembre, sobre la Ley de Haciendas Locales, FJ 3. Por un lado, no se puede excluir *a priori* la eficacia futura del art. 9.2 LRSV (en la redacción de la Ley 6/1998) conforme a lo dispuesto en las Disposiciones transitorias segunda y tercera LRSV. Por otro lado, la controversia competencial de fondo permanece, pese a la modificación parcial del art. 9.2 LRSV: lo cuestionado en relación con el art. 9.2 LRSV (en la redacción de 1998) era la competencia del Estado a la hora de fijar criterios sobre clasificación del suelo como no urbanizable, reproche éste que es referible por igual a las dos redacciones, la pasada y la presente, del art. 9.2 LRSV. Dada, pues, la permanencia de la controversia competencial, debemos considerar que también pervive la *vinculatio potestatis* que se nos plantea.

El precepto impugnado, en su redacción de 1998, establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable: que el suelo sea incompatible con la transformación y que sea inadecuado para un desarrollo urbano. Estos dos criterios mínimos o elementales de clasificación sirven así 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. Mas queda aún por precisar si con esta regulación instrumental se incide de forma ilegítima en las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. A este respecto debemos adelantar que 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. Sen-

tado lo anterior, procede el enjuiciamiento singular sobre cada uno de los dos criterios del art. 9 LRSV.

a) La incompatibilidad con la transformación (art. 9.1 LRSV) 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. 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. En coherencia con lo anterior, debemos negar todo carácter restrictivo al listado de valores y fines determinantes de «régimenes especiales de protección». 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.

b) El art. 9.2 LRSV establece como criterio de clasificación del suelo (como no urbanizable) la inadecuación para un desarrollo urbano. El juicio de adecuación corresponde, en todo caso, al órgano competente para la clasificación. 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. Por ello, en forma alguna se puede considerar que el art. 9.2 LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial. Por último, concluyamos que es la concurrencia de los dos criterios del art. 9.2 LRSV, en la concreta redacción de 1998, lo que lleva a rechazar el reproche de inconstitucionalidad.

Además debemos declarar que las referencias del art. 9 LRSV a los «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento general» y «planeamiento sectorial», si bien pudieran ser interpretadas como la imposición de concretos instrumentos urbanísticos a las Comunidades Autónomas, de lo que resultaría una vulneración del orden constitucional de competencias, también permiten una interpretación conforme con la Constitución. Es posible entender, en este sentido, que 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 las referencias a la «legislación sectorial», «planes de ordenación territorial», y «planeamiento sectorial» tienen únicamente valor orientativo y ejem-

plificativo, pues lo único propiamente relevante es -como señala el propio art. 9.1 LRSV en su primera frase 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 segundo lugar, y de acuerdo con lo ya razonado en el FJ 6, no puede considerarse que la mención del art. 9.2 LRSV al «planeamiento general» vulnere las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En efecto es posible interpretar que el «planeamiento general» es, en el art. 9.2 LRSV, aquel instrumento de ordenación o planificación urbanística que —conforme a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma— puede o debe clasificar el suelo de las ciudades y dotar de un contenido preciso a los derechos de propiedad urbana y permitir su efectivo disfrute. Así interpretada, la alusión al «planeamiento general» en el art. 9.2 LRSV es conforme con el orden constitucional de competencias.

15. En los tres recursos acumulados se cuestiona la constitucionalidad del art. 10 LRSV, que establece: «El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable». A este precepto se reprocha que contiene una opción urbanística primaria (la opción del suelo urbanizable como categoría residual de suelo) desplazando así las competencias urbanísticas autonómicas. Dos son los incisos del art. 10 LRSV relevantes para el juicio de constitucionalidad. Es el primero que el suelo es urbanizable cuando «no tenga la condición de urbano o de no urbanizable». En consecuencia, 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. Pues bien, en relación con lo anterior ya destacamos anteriormente el amplio margen decisorio autonómico que para la clasificación del suelo urbano permite el art. 8 LRSV, y lo mismo hemos dicho para la clasificación del suelo como no urbanizable conforme al art. 9 LRSV. De ello se sigue el amplio margen de opción que a cada Comunidad Autónoma corresponde a la hora de clasificar el suelo como urbanizable. El segundo inciso del art. 10 LRSV ahora relevante es que la transformación del suelo urbanizable tendrá lugar «en los términos establecidos en la legislación urbanística y planeamiento aplicable». Será entonces cada Comunidad Autónoma -y en los términos que cada una disponga, el órgano encargado de la ordenación o planificación urbanística- quien determine en qué forma y a qué ritmo el suelo urbanizable debe engrosar la ciudad. 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.

Por el grupo de Diputados se ha cuestionado también la primacía que el art. 10 LRSV habría dado a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el art. 45 CE. Los argumentos ya expuestos en el apartado anterior conducen directamente a la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad. Hemos dicho, en primer lugar, 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. Y hemos dicho también que la clasificación residual del suelo

como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo: la conformidad del suelo urbanizable con el medio ambiente resultará de las decisiones (autónomas 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.

16. Tanto el Parlamento de Navarra como el grupo de Diputados recurrente han impugnado el art. 11 LRSV por su expresa mención al «planeamiento general», en los términos descritos en el antecedente 17. Dice así el art. 11 LRSV: «En los municipios que carezcan de planeamiento general, el suelo que no tenga la condición de urbano de conformidad con los criterios establecidos en el artículo 8, tendrá la consideración de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley». No podemos descartar de antemano una interpretación de este precepto que, como alegan los recurrentes, vulnere las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. En efecto, no podemos excluir que la alusión al «planeamiento general» del art. 11 LRSV contenga una verdadera opción urbanística estatal, lo que —conforme al criterio expresado en la STC 61/1997, FJ 24.a)— sería contrario al orden constitucional de competencias. Según venimos anunciando, el art. 11 LRSV permite, entre otras, la siguiente interpretación: 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. La referencia del art. 11 LRSV al planeamiento general contendría, según esta posible interpretación, 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.

17. La impugnación del art. 12 LRSV, formulada por el grupo de Diputados en los términos expuestos en el antecedente 18, debe ser rechazada. Conforme al precepto impugnado: «los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable». El art. 12 LRSV reitera parcialmente una norma ya establecida en el art. 2.1 LRSV: el contenido facultativo y las cargas propias del derecho de propiedad urbana se ejercen de acuerdo con la Ley y el planeamiento. En los FFJJ 6 y 8 ya hemos rechazado que la alusión al «planeamiento» urbanístico exceda de las competencias estatales o lesio-

ne la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. Por lo demás, 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 que sean la gestión y la ejecución depende de cómo sea el planeamiento, y este es un ámbito que, con las precisiones hechas en el fundamento jurídico 6, corresponde regular por entero a cada Comunidad Autónoma.

18. El art. 13 LRSV ha sido impugnado sólo por el grupo de Diputados recurrentes, con los argumentos que ya quedaron relatados en el antecedente 19. Establece el art. 13 LRSV que: «los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento». Debemos rechazar, en primer lugar, el reproche de inseguridad jurídica (art. 9.3 CE) que los recurrentes proyectan sobre el precepto transcrito. Este reproche de inconstitucionalidad, al carecer de una argumentación precisa, específica y adecuada, no cumple con la carga de argumentación que pesa sobre los recurrentes (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12).

También debemos desestimar los dos reproches de discriminación arbitraria que denuncian los recurrentes. Dos son las comparaciones que establecen los recurrentes: La primera se traba entre las facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano consolidado y no consolidado. La segunda comparación relaciona las facultades urbanísticas de los propietarios en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable. Las dos comparaciones quedan fuera del alcance del art. 14 CE. Cierzo es que está vedado al legislador, según jurisprudencia de este Tribunal, conceder un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación (entre otras, SSTC 75/1983, de 3 de agosto, FJ 3; 31/1984, de 7 de marzo, FJ 10; STC 144/1988, de 12 de julio, FJ 1; 24/1993, de 21 de enero, FJ 3; 176/1993, de 27 de mayo, FJ 2; 59/1997, de 18 de marzo, FJ 3; 181/2000, de 29 de junio, FJ 11; y AATC 40/1999, de 22 de febrero, FJ 2; 299/1997, de 15 de septiembre, FJ 2). Mas no es éste el caso que nos ocupa. 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. Es claro que en la regulación del art. 13 LRSV no se excluye que persona alguna pueda disfrutar de los derechos a completar la urbanización y a edificar en suelo urbano; tampoco se conceden aquellos derechos a ningún sujeto en razón, precisamente, de sus características personales o sociales. 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 trabar un juicio de discriminación ex art. 14 CE.

El reproche de falta de competencia del Estado ex art. 149.1.1 CE, que los Diputados recurrentes ligaban a la existencia de distintas formas de discriminación, debe ser rechazado. Y no sólo porque no han sido esti-

madras las denuncias de discriminación, sino por la propia falta de ligazón directa entre una infracción del art. 14 CE y un defecto competencial del art. 149.1.1 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. Pero no alterará el hecho de que los propietarios de un mismo grupo (así, de una misma clase de suelo) ejerzan sus derechos dominicales en forma básicamente uniforme en toda España, que es lo relevante desde la perspectiva competencial del art. 149.1.1 CE.

19. El art. 14 LRSV ha sido impugnado en los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados. Es un motivo general de impugnación, en los recursos del grupo de Diputados y del Parlamento de Navarra, que la diferenciación entre suelo urbano consolidado y no consolidado contiene una opción urbanística y territorial. Así queda expresado en el antecedente 20 de esta Sentencia. Ya dijimos en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15.a), que la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualdad esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del art. 149.1.1 CE. Ese mismo criterio se ha seguido en el enjuiciamiento del art. 7 LRSV. Pues bien, la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado 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. Menos aún contiene el art. 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. La conclusión anterior se debe extender también al art. 28 LRSV, que el Parlamento de Navarra considera inconstitucional en relación con el art. 14 LRSV. Contiene el art. 28 LRSV criterios para la valoración del suelo urbano, y para ello distingue entre el consolidado y el no consolidado. El criterio distintivo de la consolidación se encuentra aquí amparado por el art. 149.1.1 CE, sin que en el ejercicio de esa competencia sea evidenciable, según ya se ha dicho, condicionamiento alguno de las competencias urbanísticas autonómicas. Por último, el Parlamento de Navarra también liga a la nulidad del art. 14 LRSV la de la Disposición transitoria cuarta LRSV. Según se explica con detalle más adelante (FJ 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.

20. Al apartado primero del art. 14 LRSV dirige el grupo de Diputados recurrentes varios reproches específicos de inconstitucionalidad. Conforme al art. 14.1 LRSV: «los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieron- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo». Debemos rechazar desde el inicio la alegación de discriminación positiva a los propietarios de suelo urbano consolidado (respecto de los propietarios de suelo urbano no consolidado). En coherencia con lo que afirmamos en el fundamento jurídico anterior (y por referencia al impugnado art. 13 LRSV), 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. Afirmada la inexistencia de discriminación, debemos rechazar también la infracción del art. 149.1.1 CE, que los recurrentes ligaban a la del art. 14 CE.

Alegan los Diputados recurrentes que la inexistencia de deberes de cesión de suelo en el urbano consolidado supone la imposición de un concreto modelo urbanístico, lo que excedería de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE e invadiría las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Para enjuiciar este motivo de impugnación debemos recordar, antes que nada, que 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. De esta forma, el art. 14.1 LRSV no impone —contra lo que sostienen los recurrentes— las actuaciones lineales o por parcelas en suelo urbano necesitado aún de actuaciones urbanizadoras, ni dónde se vayan a realizar actuaciones de renovación o reforma interior. En segundo lugar, 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, por lo que el motivo de impugnación así fundamentado debe ser rechazado.

Por los Diputados recurrentes se ha cuestionado, también, la competencia del Estado para identificar dónde se generan o no plusvalías urbanísticas y dónde, por tanto, procede su recuperación por la comunidad en forma de cesiones obligatorias de aprovechamiento. De esta forma cuestionan de nuevo los Diputados la competencia estatal para liberar a los propietarios de suelo urbano consolidado de toda cesión de aprovechamiento urbanístico (en rigor, de cesiones de suelo donde materializar un porcentaje de aprovechamiento urbanístico no apropiable por su titular). No podemos admitir, tal y como sostienen los recurrentes, 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. 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. Por ello, 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, contra lo que afirman los recurrentes, 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. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. 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.

El deber de edificar los solares en plazo, que también contiene el art. 14.1 LRSV, ha sido cuestionado por los Diputados recurrentes. Frente a lo alegado por los recurrentes, el mencionado deber de edificar en plazo no impone a las Comunidades Autónomas un determinado modelo de ejecución urbanística en suelo urbano. Según el art. 14.1 LRSV ese deber sólo existe «si se encontraran (los terrenos) en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo». 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.

21. Los deberes que impone el art. 14.2 LRSV a los propietarios de suelo urbano han sido cuestionados, en forma pormenorizada y diferenciada, por el grupo de Diputados y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Sólo el deber contenido en la letra e) está exento de impugnación. A las letras a) y b) del art. 14.2 LRSV reprochan los Diputados actuantes que sus incisos referidos a los deberes de cesión de suelo para «dotaciones públicas de carácter local» (letra a) y para los «sistemas generales» (letra b) contienen un concreto modelo urbanístico. Rezan así los deberes de las letras a) y b) del art. 14.2 LRSV: a) «Ceder obligatoria

y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos»; y b) «Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión». Ciertamente es 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. En lo que ahora importa, 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, y en coherencia con lo que ya declaramos en la STC 61/1997, FJ 17.b), 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. Por último, la alusión al «planeamiento general» en el art. 14.2.b) LRSV no es inconstitucional si se interpreta conforme a lo ya razonado en el FJ 6.

22. El Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura ha cuestionado la constitucionalidad de la letra c) del art. 14.2 LRSV. Dispone esta norma el deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado de «ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo». Para el enjuiciamiento de este precepto invoca el Consejo de Gobierno de Extremadura la doctrina de la STC 61/1997. Pues bien, es precisamente por coherencia con lo ya resuelto en aquella Sentencia por lo que debemos desestimar hoy este motivo de impugnación. 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.

Ningún argumento aporta el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para cuestionar la suficiencia

del margen de disposición (10 por 100) que corresponde a las Comunidades Autónomas. 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 [conforme al art. 14.2.c) LRSV] 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.

23. La norma de la letra d) del art. 14.2 LRSV ha sido impugnada por el grupo de Diputados recurrentes. Este precepto impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado el deber de «proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo». Frente a lo que sostienen los recurrentes, 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. Argumentan los recurrentes que por medio del art. 14.2.d) LRSV el Estado ha optado por un determinado modelo de equidistribución (en especie) y de gestión (por los propios propietarios de suelo, y no por otros sujetos urbanizadores). Mas no es acertada esa descripción del contenido normativo del art. 14.2.d) LRSV. 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, en coherencia con lo ya declarado en la STC 61/1997, FJ 24.a), 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.

24. Del deber de edificar los solares en plazo, que también contiene el art. 14.2.f) LRSV, ha sido cuestionada su referencia al «planeamiento» urbanístico. Es innegable, según dijimos ya más arriba (FJ 20), la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas para regular el régimen de plazos, bien sea en el planeamiento urbanístico, bien en otro instrumento. Por lo demás, a la vista de lo ya razonado en el FJ 6 debemos concluir que la simple mención al «planeamiento» en nada limita o condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas.

25. El art. 15 LRSV ha sido impugnado en los tres recursos acumulados, en los términos expuestos en el antecedente 23. Establece el precepto impugnado que: «Los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos. Además, tendrán derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establece la legislación urbanística». Por medio del art. 1.1 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, el precepto transcrito pasó a ser el párrafo 1 del mismo art. 15 LRSV. Dado que la reforma normativa citada es meramente formal y no alcanza el contenido normativo del antiguo art. 15 LRSV, resulta claramente superflua cualquier consideración sobre la permanencia de la impugnación. Dicho esto, debemos empezar por rechazar la impugnación formulada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, toda vez que -sin mayor argumentación- se limita a negar la cobertura del art. 15 LRSV en los títulos competenciales estatales. Debemos precisar, además, que 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. Los motivos de impugnación que formulan el Parlamento de Navarra y el grupo de Diputados recurrentes se centran en la referencia del art. 15 LRSV al «planeamiento de desarrollo». 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, y conforme a lo ya razonado en el FJ 6, 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, en el art. 15 LRSV, cualquier instrumento de ordenación urbanística que, al precisar los usos del suelo y coherenarlos 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.

26. El art. 16.1 LRSV ha sido impugnado, con distintos argumentos, en los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados. Según ha quedado expuesto en el antecedente 24, ninguno de los recurrentes cuestiona la competencia del Estado para regular el derecho (de los propietarios de suelo urbanizable) a promover la transformación del suelo. Los motivos de impugnación están referidos, en todo caso, a que aquella regulación

del derecho a la transformación contiene opciones urbanísticas que corresponde adoptar a las Comunidades Autónomas. Según el art. 16.1 LRSV: «el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, mediante la presentación ante el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, se podrá ejercer desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo». Esta norma ha sido adicionada con un nuevo inciso («o se proceda a su delimitación o la definición de las condiciones para su desarrollo en virtud de un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada») en virtud del art. 1.3 del Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio. Se trata, en todo caso, de una adición sin alcance derogatorio sobre el enunciado normativo hasta entonces vigente. Por ello, resulta superflua toda consideración sobre la permanencia del objeto procesal.

27. El art. 16.1 LRSV precisa el alcance del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, previamente enunciado en el art. 15 LRSV. Aquel derecho a promover la transformación se concreta en la facultad de presentación de un proyecto de planeamiento de desarrollo ante el Ayuntamiento. Ahora bien, 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*. Según dijimos más arriba (FJ 5), reiterando a su vez lo declarado en la STC 61/1997, FJ 10, 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.

Esta declaración de inconstitucionalidad del art. 16.1 LRSV no lleva aparejada, como pretende el Parlamento de Navarra, 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. En efecto, el art. 27.1 LRSV esta-

blece 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.

28. El derecho de consulta que contiene el art. 16.2 LRSV ha sido específicamente cuestionado por el grupo de Diputados recurrentes. Establece este apartado que «En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación. Asimismo, esta legislación regulará los efectos derivados del derecho de consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar a su costa para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 18 de esta Ley. Dicha legislación fijará, igualmente, los plazos de contestación a la referida consulta». Empecemos por precisar que el art. 16.2 LRSV está referido a los propietarios de suelo urbanizable «residual» o «diferido»; esto es, a los propietarios de aquel suelo urbanizable donde —de acuerdo con la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas— aún no es posible instar la aprobación del planeamiento que abre el camino a la transformación física del suelo. A estos propietarios reconoce el art. 16.2 LRSV el derecho a consultar a la Administración competente sobre las condiciones de urbanización de sus terrenos. 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. Afirma el Abogado del Estado que el derecho de consulta del art. 16.2 LRSV es reconducible tanto al art. 149.1.18 CE (inciso «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas») como al art. 149.1.1 CE. 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.

Frente a lo que alegan los Diputados recurrentes, 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 esta-

blece 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.

29. Tanto por los Diputados recurrentes como por el Parlamento de Navarra se ha cuestionado, según quedó explicado en el antecedente 25, la constitucionalidad del art. 17 LRSV. Dice así el precepto impugnado: «En el suelo comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato, en tanto no se haya aprobado el correspondiente planeamiento de desarrollo, sólo podrán autorizarse excepcionalmente usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general, que habrán de cesar, y en todo caso, ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística. La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se hará constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con lo establecido en la legislación hipotecaria. En el resto del suelo urbanizable podrán autorizarse, antes de su inclusión en sectores o ámbitos para su desarrollo, los usos previstos en el artículo 20 de la presente Ley».

Ya dijimos más arriba (FJ 6) que 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 —salvo lo que luego se dirá en relación con las expresiones «planeamiento de desarrollo» y «planeamiento general»— respetuoso con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas. Destaquemos, en primer lugar, que 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. También debemos señalar que 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 (contra lo que afirman los Diputados recurrentes) 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.

Según avanzamos más arriba, 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, 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.

30. Los tres recursos de inconstitucionalidad acumulados coinciden en la impugnación, aunque con distinto alcance, del art. 18 LRSV. De los argumentos de los recurrentes se da cuenta en el antecedente 26. El precepto impugnado, que regula los deberes de los propietarios de suelo urbanizable, establece concretamente lo siguiente: «La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes: 1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos. 2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al ámbito correspondiente. 3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general. 4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente; este porcentaje, que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo. 5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y car-

gas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo. 6. Costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente. 7. Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento». Los diversos motivos de impugnación formulados por los distintos recurrentes proyectan sobre el art. 18 LRSV reproches de inconstitucionalidad ya formulados en relación con otros preceptos de la LRSV y que han sido enjuiciados anteriormente en esta Sentencia. Debemos reiterar ahora, en primer lugar, que las expresiones «planeamiento general» y «planeamiento de desarrollo» son conformes con el orden constitucional de competencias siempre que se interpreten en el sentido expresado en el FJ 6. Y respecto de la distinción entre «sistemas generales» y «dotaciones públicas locales» debemos remitirnos a lo ya dicho en el fundamento jurídico 21. Por lo demás, los reproches a los distintos deberes contenidos en los párrafos 1, 2, 5 y 7 del art. 18 LRSV ya han sido contestados en los FFJJ 21 a 23, donde se enjuiciaba la constitucionalidad de simétricos deberes para los propietarios de suelo urbano no consolidado ex art. 14.2 LRSV.

31. El art. 20 LRSV ha sido impugnado, con distinto alcance en cada recurso, por el grupo de Diputados, por el Parlamento de Navarra y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Las alegaciones de los recurrentes han quedado resumidas en el antecedente 27. Establece el art. 20 LRSV que «1. Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento. Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley. 2. En el suelo no urbanizable quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas, sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza». Del art. 20.1, párrafo 1, LRSV se cuestiona la mención a los «límites» que establezcan las leyes. Frente a lo que alegan los Diputados recurrentes, es claro que aquel párrafo 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. Quebrada la premisa impugnatoria de los recurrentes, resulta ya innecesario dilucidar si, como alega el Abogado del Estado, el art. 20.1, párrafo 1, LRSV está efectivamente amparado por las competencias del Estado ex art. 149.1.1 y 23 CE.

32. La impugnación del art. 20.1, párrafo 2, LRSV se ha formulado por remisión a los motivos de inconstitucionalidad ya enunciados en relación con los arts. 9 y 17 LRSV. Especial énfasis pone el recurso de la Junta de Extremadura en que la remisión a la legislación urbanística se hace sólo al «procedimiento» que debe regir las autorizaciones, lo que resultaría limitativo de

las competencias de las Comunidades Autónomas. Para enjuiciar la adecuación constitucional de este precepto debemos precisar, con carácter previo, el alcance normativo del párrafo impugnado. El art. 20.1, párrafo 2, LRSV tan sólo se refiere al suelo no urbanizable ordinario (esto es, el que se acomoda al criterio de clasificación del art. 9.2 LRSV) y no al suelo no urbanizable de especial protección (aquél en que concurren las circunstancias del art. 9.1 LRSV: valores históricos, paisajísticos, ambientales, etc.). Para esta subclase de suelo no urbanizable (común, ordinario o general) admite el art. 20.1, párrafo 2, LRSV ciertos usos constructivos excepcionales: aquéllos que sirven a actuaciones específicas de interés público. La expresa previsión de aquellos usos excepcionales 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. Debemos recordar, en coherencia con lo señalado al enjuiciar el art. 9.2 LRSV, 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.

Sentado lo anterior, debemos empezar por rechazar que —como alega el Abogado del Estado— 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). Dijimos 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. Además, debe recordarse que la clasificación del suelo como no urbanizable común no viene impuesta por la LRSV. De tal manera 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.

33. El art. 20.2 LRSV tan sólo ha sido formalmente impugnado por el grupo de Diputados. Pero 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).

34. Los párrafos b) y c) del art. 24 LRSV han sido impugnados únicamente en el recurso de los Diputados, con los argumentos expuestos en el antecedente 28 de esta Sentencia. Los dos párrafos cuestionados determinan el momento de valoración de los terrenos en supuestos no propiamente expropiatorios. Dice así el texto íntegro del art. 24 LRSV: «Las valoraciones se entenderán referidas a: a) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación cuando se siga el procedimiento de tasación conjunta. b) En otros supuestos de actuación, al momento de iniciación del correspondiente procedimiento. c) En la determinación de indemnizaciones por cambio de planeamiento, en los supuestos previstos en el Título V de la presente Ley, al momento de la publicación de la aprobación definitiva del nuevo planeamiento». Para enjuiciar la impugnación del art. 24.b) LRSV hemos de precisar, antes de nada, su contenido normativo. Y esta precisión ha de venir dada por la relación de contenido entre el art. 24.a) LRSV y el previo art. 23, párrafo 2, LRSV. El art. 23 LRSV establece, en su segundo párrafo, que las valoraciones del Título III se aplicarán también a los procedimientos de distribución de cargas y beneficios «en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados». En consecuencia, 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.

El párrafo c) del art. 24 LRSV ha sido impugnado tanto por falta de competencia del Estado como por vicio de arbitrariedad. Ambos motivos de impugnación deben ser rechazados. 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. Afirmada la cobertura competencial del art. 24.c) LRSV en art. 149.1.18 CE resulta ya innecesario enjuiciar si, como afirman los Diputados recurrentes, el art. 149.1.1 CE no daría cobertura al precepto impugnado. Menos aún procede enjuiciar el reproche de arbitrariedad que los recurrentes conectan a la inaplicabilidad del art. 149.1.1 CE.

35. El art. 29 LRSV ha sido impugnado por el grupo de Diputados con remisión expresa a los motivos de impugnación esgrimidos en relación con el art. 11 LRSV. Denuncian los recurrentes, de esta forma, la referencia del art. 29 al «planeamiento». Pues bien, 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.

36. La impugnación del art. 33 LRSV la suscriben el grupo de Diputados y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, según ya quedó relatado en el antecedente 30. Establece lo siguiente el precepto impugnado: «La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres». Cuestionan todos los recurrentes que el precepto transcrito sería inconstitucional por fijar causas expropiatorias en una materia (urbanismo) en la que el Estado carece de toda competencia. Acertadamente alegan los recurrentes que 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. De lo que se trata ahora es de precisar si, como sostienen los recurrentes, el art. 33 LRSV establece causas o fines expropiatorios en materia propiamente urbanística. A tal efecto debemos distinguir entre la aprobación de planes y la aprobación de ámbitos de gestión.

Del art. 33 LRSV no resulta, como pretenden los recurrentes, 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 formulados por los recurrentes.

Tampoco la aprobación de «delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación», prevista en el art. 33 LRSV, contiene propiamente un fin o causa expropiatoria. La LRSV parte aquí de la posibilidad de que la previsión de obras sobre el suelo esté definida sólo de forma abstracta y relativamente imprecisa en los planes urbanísticos, completándose la definición del destino del suelo con la delimitación de los ámbitos de gestión, esto es, en ejecución del planeamiento. Para tales supuestos 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.

En relación con el art. 33 LRSV también cuestiona el grupo de Diputados la competencia del Estado para regular, en el ámbito urbanístico, la declaración de necesidad de ocupación. Siguiendo el criterio establecido en nuestra STC 61/1997, FJ 31, debemos precisar ahora que 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). En consecuencia, debemos rechazar la invasión competencial denunciada por los recurrentes.

Por último, 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.

37. Los Diputados recurrentes cuestionan, con los argumentos expuestos en el antecedente 31, la constitucionalidad del art. 37 LRSV. Establece este precepto que: «en todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente». Para la correcta comprensión de esta norma hay que partir de la regulación expropiatoria general y de la específica regulación urbanística estatal anterior. El art. 48 LEF tan sólo contempla el pago del justo precio expropiatorio en dinero. Ahora bien, la doctrina jurídica admite, de forma pacífica, que también es posible el pago en especie cuando medie acuerdo expreso entre expropiante (o, en su caso, beneficiario) y el expropiado. En suma, el pago en dinero actúa como específica garantía del expropiado, y por tanto con su consentimiento es posible otra forma de pago. La misma idea expresaba el art. 113 de la Ley del Suelo de 1976 al permitir el pago del justiprecio mediante la permuta de parcelas siempre que medie acuerdo del expropiado. Fue precisamente esta exigencia de consentimiento la que vino a eliminar, al menos parcialmente, el art. 217 TRLS: cuando el pago del justiprecio se hiciera con terrenos de la misma área de reparto no era necesario el acuerdo del expropiado. Este precepto ha quedado derogado por el art. 37 LRSV, que vuelve al régimen general de pago en dinero, salvo consentimiento del expropiado. Aclarado lo anterior debemos rechazar, de conformidad con lo alegado por el Abogado del Estado, el reproche de falta de competencia que formulan los Diputados. 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, como argumentan los Diputados recurrentes. 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.

38. El art. 38 LRSV ha sido impugnado por el grupo de Diputados. Los motivos de esta impugnación, así como los que de contrario formula el Abogado del Estado, han quedado ya expuestos en el antecedente 32.

Según el art. 38 LRSV: «El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación habilitará para proceder a la ocupación de la finca y producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de la valoración, en su caso, por el Jurado Provincial de Expropiación y de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio. Asimismo, habilitará para proceder a la ocupación de las fincas la aprobación del documento de adjudicación de las futuras parcelas en que se hubiera concretado el pago en especie, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior». Con razón sostienen los Diputados recurrentes que 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. Pues bien, precisado lo anterior, basta ya con reiterar lo dicho en la STC 61/1997, FJ 31: 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.

39. Los Diputados recurrentes han cuestionado en su totalidad la constitucionalidad del art. 40 LRSV, regulador del derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas. Los motivos de esta impugnación, todos ellos relatados en el antecedente 33, merecen distinta consideración por parte de este Tribunal. Comenzaremos por el enjuiciamiento del reproche general que, sobre todo el art. 40 LRSV, formulan los recurrentes. Continuaremos con un juicio analítico sobre los diferentes motivos de inconstitucionalidad que los recurrentes dirigen contra las distintas normas que sobre la reversión expropiatoria contiene el art. 40 LRSV. Ciertamente es, como afirman los Diputados recurrentes, que 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*. Cuestión distinta de la anterior es la de la forma en que el Estado puede regular el derecho de reversión, así como la posible concurrencia de esa regulación con las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas, como es el caso del urbanismo.

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.

El canon de constitucionalidad, así formado, debe proyectarse sobre los distintos párrafos del art. 40 LRSV. Esto es lo que se lleva a cabo en los siguientes fundamentos. Pero antes de este juicio analítico debemos contestar al Abogado del Estado en su alegación de que el art. 40 LRSV encuentra amparo en el art. 149.1.1 CE. Este Tribunal ya tuvo ocasión de declarar que el art. 149.1.1 CE sólo se refiere a derechos constitucionales en sentido estricto (STC 61/1997, FJ 7); y también declaramos con anterioridad que 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). De estas dos premisas deriva que el derecho de reversión no es un derecho constitucional susceptible de regulación estatal *ex art. 149.1.1 CE*.

40. Establece el art. 40.1 LRSV que «los terrenos de cualquier clase que se expropian por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente». Esta norma reproduce, en relación con las expropiaciones por razón de urbanismo, la garantía de vinculación al fin expropiatorio que con carácter general establecía el art. 54 LEF (en su redacción original, de 1954) y ahora contiene el art. 54.1 LEF (en la redacción dada por la Ley 38/1999). Ninguna duda puede haber 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. Debemos destacar además que, frente a lo que sostienen los Diputados recurrentes, 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 (en relación con el art. 33 LRSV) 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. Esta misma doctrina la hemos expresado en las SSTC 227/1988, de 29 de noviembre, sobre la Ley 29/1985, de Aguas, FJ 20.b); 17/1990, de 7 de febrero, sobre la Ley canaria 19/1987, de Aguas, FJ 10; 149/1991, de 4 de julio, sobre la Ley 22/1988, de Costas, FJ 3.G) c); 186/1993, de 7 de junio, sobre la Ley extremeña 1/1986, de Regulación de las Dehesas, FJ 2; 319/1993, de 27 de octubre, de nuevo sobre la Ley de Reforma Agraria de Andalucía, FJ 4, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17.f). 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.

41. En el enjuiciamiento del art. 40.2 LRSV debemos distinguir entre la mención a los supuestos en los que nace el derecho de reversión y sus excepciones. Establece el art. 40.2 LRSV que «si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias...». 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. Ya hemos dicho en el fundamento jurídico anterior que 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.

42. Según el art. 40.2 LRSV el cambio de uso da derecho a la reversión «salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias: a) Que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público». 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.

De acuerdo con lo anterior debemos concluir que el art. 40.2 a) LRSV está amparado en la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.18 CE. Debemos tener en cuenta, en primer lugar, que el art. 54.2 a) LEF -en su redacción actual- excluye con carácter general la reversión expropiatoria cuando concurre una nueva causa de utilidad pública o interés social; el mismo precepto exige, eso sí, que la nueva afectación sea simultánea a la desafectación respecto del fin expropiatorio, que se acuerde justificadamente, que se dé publicidad a la mutación de fines y que sean oídos el primitivo dueño o sus causahabientes. Teniendo presente esta regulación general de la garantía reversional debemos concluir que 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.

43. La segunda excepción a la regla general de la reversión la establece el art. 40.2 b) LRSV: «que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años». Estamos aquí ante una exclusión del derecho de reversión que 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 protege a los propietarios frente a eventuales expropiaciones injustificadas, irrealizables o meramente especulativas; pero 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).

44. Al art. 40.3 LRSV reprochan los Diputados recurrentes su referencia, para la regulación del derecho de reversión, a técnicas claramente urbanísticas, como son la distinción entre «modificación» y «revisión» del planeamiento y la propia institución del Patrimonio Municipal de Suelo. Establece literalmente el art. 40.3 LRSV que: «procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos». Lo primero que debemos destacar es que la impugnación del art. 40.3 LRSV no viene acompañada de una argumentación precisa que haga posible el juicio de constitucionalidad; esa falta de motivación en la demanda podría llevar directamente al rechazo de la impugnación, tal y como ha declarado este Tribunal en anteriores ocasiones (entre otras, STC 233/1999, FJ 12). Debemos destacar, con todo, que en coherencia con lo dicho en nuestra STC 61/1997, FJ 36, 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), sin que pueda apreciarse la vulneración de las competencias urbanísticas autonómicas que denuncian los recurrentes.

45. Al art. 40.4 LRSV también dirigen los Diputados recurrentes el reproche general de inconstitucionalidad (por invasión de las competencias autonómicas sobre expropiaciones urbanísticas) y un reproche específico: la mención a una técnica claramente urbanística, como es la delimitación de un ámbito espacial para su desarrollo mediante el sistema de expropiación. Según el precepto impugnado: «igualmente, procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en un ámbito delimitado para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido». Frente a lo alegado por los Diputados recurrentes, 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 regirá 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.

46. Por último, también los Diputados recurrentes han cuestionado la constitucionalidad del art. 40.5 LRSV, que dice: «el mismo plazo y condición se aplicará en las expropiaciones de terrenos motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización». Integrandó este párrafo del art. 40 LRSV con el que le precede (4) debemos entender que la causa de reversión es aquí la inejecución de la urbanización por la Administración en un plazo de diez años, cuando la expropiación hubiera quedado justificada, precisamente, por el incumplimiento del deber de urbanizar en tiempo. 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. 40.5 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.

47. Los arts. 41 a 44 LRSV, que componen el Título V de la Ley («supuestos indemnizatorios») han sido impugnados de forma unitaria por el grupo de Diputados, en los términos descritos en el antecedente 34. Los arts. 41 a 44 LRSV definen varios supuestos de privación o lesión de derechos urbanísticos a los que debe acompañar una indemnización. Los supuestos de privación o lesión no son homogéneos. Se refieren tanto a los daños (directos o indirectos) derivados de la alteración del planeamiento urbanístico (arts. 41, 42, y 44.1 LRSV), como a las limitaciones singulares impuestas por la ordenación urbanística (art. 43 LRSV), o a los daños que irroga la actuación administrativa en su función de otorgamiento de licencias (art. 44.2 LRSV). Son todos ellos supuestos en que la ley otorga el derecho a obtener una indemnización de Derecho público. Aclarado lo anterior, debemos precisar también 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 nuestra anterior STC 61/1997, FJ 33, tendencialmente optamos por recon-

ducir 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. Una vez resuelta de esta forma la impugnación formulada, 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.

48. La Disposición adicional primera LRSV ha sido impugnada por el grupo de Diputados recurrentes tanto por lo que dispone (un informe vinculante de la Administración General del Estado) como por lo que omite: una regulación general de las situaciones de concurrencia competencial. El desarrollo pormenorizado de estos argumentos consta en el antecedente 35 y el texto literal de la disposición cuestionada es el siguiente: «los instrumentos de planificación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esa incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación». Frente a lo que afirman los recurrentes, 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 ínsito 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 del 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).

49. A la Disposición adicional primera LRSV también reprochan los Diputados recurrentes su carácter meramente sectorial, no general. Sostienen que de la Constitución deriva el deber estatal de regular, con alcance general, la concurrencia entre competencias sectoriales y las de gobierno del territorio. Como este Tribunal 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; esta misma doctrina la hemos expresado, entre otras, en la STC 31/1994, de 28 de noviembre, FJ 4. Pues bien, frente a lo que alegan los Diputados recurrentes la Constitución no impone el deber de regulación en que basan el reproche de inconstitucionalidad por omisión. 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.

50. El grupo de Diputados ha impugnado la Disposición adicional tercera LRSV, que originariamente establecía que «Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán las potestades normativas reglamentarias que tienen atribuidas por las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995, de 13 de marzo, dentro del marco de la presente Ley y de las que el Estado promulgue a tal efecto». A este precepto se añadieron dos nuevos párrafos por el art. 68 de la Ley 55/1999, de 9 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, en los que se regula la elaboración y aprobación de los planes generales y parciales de Ceuta y Melilla. Se trata, en todo caso, de una adición que en nada modifica el texto original de la Disposición adicional tercera LRSV. Por ello, resulta superflua toda consideración sobre la permanencia del objeto procesal. Se extienden los recurrentes en planteamientos hipotéticos y generales sobre la posible eficacia de las leyes urbanísticas del Estado para Ceuta y Melilla. Pero lo cierto es que tras aquellos planteamientos generales sólo hay un reproche de inconstitucionalidad: la inseguridad jurídica que ocasiona la Disposición adicional tercera LRSV, tanto en lo referente a su coexistencia con el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 (actualmente supletorio), como en lo que se refiere a la eficacia que una ley urbanística del Estado, dictada sólo para parte de su territorio (Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla), pueda tener en el territorio de las Comunidades Autónomas. Tales reproches de inconstitucionalidad deben ser rechazados. 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.

51. La Disposición adicional cuarta LRSV, reguladora de la clasificación del suelo insular, ha sido impugnada por el grupo de Diputados en los términos relatados en el antecedente 37. Dice como sigue la Disposición adicional recurrida: «en los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio». Comencemos por rechazar que, como afirman los Diputados recurrentes, la Disposición adicional cuarta LRSV contenga un apoderamiento o habilitación al legislador autonómico insular. 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. Para enjuiciar las demás tachas de inconstitucionalidad que plantean los recurrentes debemos comenzar por aclarar que 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. Al enjuiciar aquellos preceptos ya precisamos que 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. Con todo, 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; esta afirmación ya la motivamos en el FJ 18 y la reiteramos aquí: 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. Y es 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. Es así que 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.

52. Por el grupo de Diputados recurrentes se han impugnado las Disposiciones transitorias primera a cuarta de la LRSV. El Parlamento de Navarra ha dirigido su tacha de inconstitucionalidad contra las Disposiciones transitorias primera a tercera LRSV. Un primer motivo de inconstitucionalidad, de los descritos en el antecedente 38, debe ser rechazado de forma preliminar: Denunciaban los Diputados recurrentes la inconstitucionalidad de las Disposiciones transitorias primera a cuarta LRSV en la medida en que eran traslado (en forma de norma transitoria) de otras normas inconstitucionales de la misma LRSV. Pues bien, dado que este Tribunal no ha estimado los reproches de inconstitucionalidad sobre aquellas normas definitivas, cumple también rechazar la inconstitucionalidad que se reprocha a su expresión en forma transitoria.

Desestimado este primer motivo de impugnación, también deben ser rechazados aquellos otros que identifican en las Disposiciones transitorias primera a cuarta LRSV una regulación urbanística ilegítima. A esta conclusión se llega 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. Estas aclaraciones generales sobre el sentido de las disposiciones transitorias debe concretarse ahora sobre cada una de las impugnadas.

53. La Disposición transitoria primera LRSV dice lo siguiente: «el régimen urbanístico del suelo establecido en esta Ley, sin perjuicio de las especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística, será de aplicación desde la entrada en vigor de la misma a los planes y normas vigentes en dicho momento, teniendo en cuenta las siguientes reglas: a) Al suelo urbano y al suelo no urbanizable, se les aplicará respectivamente el régimen establecido en esta Ley para el suelo urbano y para el no urbanizable; b) Al suelo urbanizable programado, al suelo apto para urbanizar y al suelo urbanizable no programado se les aplicará el régimen de derechos y deberes establecido en esta Ley para el suelo urbanizable. El desarrollo del suelo urbanizable no programado podrá promoverse directamente, sin necesidad de concurso, mediante los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística».

Es indiscutible, en primer lugar, la competencia del Estado para disponer, cual hace en la Disposición transitoria primera, 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 régi-

men de eficacia de las normas del Estado (SSTC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4; 132/1998, de 18 de junio, FJ 12). Y 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 innecesariedad 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 al inicio de este fundamento jurídico.

54. Tampoco las Disposiciones transitorias segunda y tercera LRSV pueden reputarse inconstitucionales. Según la Disposición transitoria segunda: «El planeamiento general vigente a la entrada en vigor de la presente Ley deberá adaptar su clasificación de suelo a lo dispuesto en ella cuando se proceda a su revisión». Y según la Disposición transitoria tercera: «1. El planeamiento general en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley podrá seguirse tramitando sin adaptar sus clasificaciones de suelo a la misma. 2. Se entenderá que se encuentra en la situación prevista en el apartado anterior al planeamiento general, o su revisión, en cuya tramitación haya recaído acuerdo de aprobación inicial». 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. En segundo lugar, 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,

según dijimos en el fundamento jurídico anterior, que cada Comunidad Autónoma establezca con premura nuevos criterios de clasificación y determine de esta forma una nueva clasificación de los terrenos.

55. En lo que hace a la Disposición transitoria cuarta LRSV, impugnada por el grupo de Diputados y por el Parlamento de Navarra (si bien, en este último caso, sólo por relación con la impugnación del art. 14 LRSV), también debemos rechazar el reproche de inconstitucionalidad. Según esta Disposición transitoria: «En los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que no hubieran alcanzado la aprobación definitiva a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, será de aplicación, en cuanto a la cesión de suelo en que se deba materializar el porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante, el régimen urbanístico establecido en la misma, según la clase de suelo». 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 conforme a lo razonado más arriba (FJ 52) 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. Es por ello que no podemos extender a esta Disposición transitoria el motivo de inconstitucionalidad expresado en nuestra STC 61/1997, FJ 27.a). 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.

56. La Disposición final única LRSV, por medio de la cual el Estado identifica los títulos competenciales conforme a los cuales se aprueba cada precepto de la Ley, ha sido también impugnada por todos los recurrentes, según se relató en el antecedente 39. Además, en el recurso del grupo de Diputados se extiende el reproche de inconstitucionalidad desde la Disposición final única hasta la Disposición derogatoria, en los términos que luego se analizarán. El primer reproche de inconstitucionalidad consiste en la simple traslación a la Disposición final única de los motivos de inconstitucionalidad formulados contra los concretos preceptos de la LRSV. Pues bien, 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.

Distinto es nuestro fallo 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. Frente a la confusión de los recurrentes 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 inexistente 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 extensible 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. Esta conclusión general anuncia ya que el motivo de inconstitucionalidad específicamente formulado por el Parlamento de Navarra carece de todo fundamento. Es claro que la mayor o menor precisión de la Disposición final única LRSV, en su invocación del art. 149.1.8 CE, en nada altera, condiciona, ni limita las competencias de la Comunidad Foral de Navarra sobre Derecho civil, que vienen definidas por el bloque de la constitucionalidad y no por la Disposición final única LRSV.

Por el grupo de Diputados se ha denunciado que la Disposición final única LRSV no ha precisado expresamente el carácter (básico u otros) de los preceptos del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 que expresamente declara vigentes. Ciertamente es que, con dudosa técnica legislativa, la Disposición derogatoria LRSV ha derogado 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 por los Diputados recurrentes.

## 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» o «dotaciones públicas de carácter local» son conformes con la Constitución siempre que se inter-

preten 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.

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

Dada en Madrid a once de julio de dos mil uno.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Tomás S. Vives Antón.—Pablo García Manzano.—Pablo Cachón Villar.—Fernando Garrido Falla.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Guillermo Jiménez Sánchez.—María Emilia Casas Baamonde.—Firmado y rubricado.

*Voto particular que formula el Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera a la Sentencia recaída en los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 3004/98, 3144/98 y 3182/98*

Es cierto que esta Sentencia no continúa la tendencia reduccionista de las competencias estatales, al modo como lo hizo la STC 61/1997; sin embargo, invoca con reiteración afirmaciones de esta última, en la que se apoya. A esa STC 61/1997 formulé un extenso Voto particular discrepante. No puedo compartir ahora lo que resulta ser una consecuencia, o mero reflejo (si bien con una dosis de reacción estimable), de lo que, a mi entender, es un tratamiento equivocado de las competencias en materia de urbanismo y una visión errónea del sentido y alcance del art. 149.1.1 CE.

Ratifico, en suma, lo que afirmé en mi Voto discrepante a la STC 61/1997, tanto sobre esas dos cuestiones (competencia en urbanismo e interpretación del art. 149.1.1 CE) como acerca de la supletoriedad del derecho estatal respecto al derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE).

En Madrid a once de julio de dos mil uno.

**15938** *Sala Primera. Sentencia 165/2001, de 16 de julio de 2001. Recurso de amparo 1725/97. Promovido por don Joao Antonio Faustino Vicente frente a las Sentencias de la Audiencia Provincial de Alicante y de un Juzgado de Instrucción de San Vicente del Raspeig que le condenaron a pagar indemnizaciones por las mordeduras de su perro.*

*Vulneración del derecho a la prueba: denegación inmotivada de la comparecencia en juicio del médico forense para someter su informe a contradicción.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pedro Cruz Villalón, Presidente, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla y