

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10261 *Pleno. Sentencia 148/2012, de 5 de julio de 2012. Recurso de inconstitucionalidad 1996-2002. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura. Competencias sobre condiciones básicas de igualdad, urbanismo y expropiación forzosa; principio de legalidad sancionadora; potestad tributaria de las Comunidades Autónomas y valoraciones del suelo: nulidad de los preceptos legales autonómicos que extienden al agente urbanizador el tratamiento fiscal de las juntas de compensación, establecen el régimen de indemnización en los proyectos de reparcelación de determinados actos de uso del suelo incompatibles con el planeamiento y permiten el pago del justiprecio expropiatorio prescindiendo del acuerdo del expropiado; interpretación conforme con la Constitución de varias disposiciones legales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente; don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita y don Luis Ignacio Ortega Álvarez, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2002 interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 14, apartados 1.3 y 1.4, letras b), c) y e); 32.2 en relación con los artículos 31.2; 34.3; 43.4; 44, letras a) en su inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» y g) en su inciso final «que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave»; 80.4; 94; 116.3; 131.2, en cuanto a la frase «cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo»; 140.2 en relación con el 149.2; 159, apartado 2.2, letra a) en su inciso «que en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar», en relación con el apartado 2.4; 159.4; y 199.6 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta de Extremadura, en representación del Consejo de Gobierno, y la Asamblea de Extremadura. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal Constitucional el día 3 de abril de 2002, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 14, apartados 1.3 y 1.4, letras b), c) y e); 32.2 en relación con el artículo 31.2; 34.3; 43.4; 44, letras a) en su inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» y g) en su inciso final «que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave»; 80.4; 94; 116.3; 131.2, en cuanto a la frase «cuando se trate de suelo urbanizable, en su

condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo»; 140.2 en relación con el artículo 149.2; 159, apartado 2.2, letra a), en su inciso «que, en ningún caso, podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar», en relación con el apartado 2.4; 159.4; y 199.6 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno son los que, sucintamente, se recogen a continuación:

a) Con carácter previo al examen de la constitucionalidad de cada uno de los preceptos impugnados, la demanda recuerda la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 61/1997, 164/2001 y 54/2002 en relación con la distribución de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, singularmente en las materias relativas al derecho de propiedad del suelo, normas de valoración del mismo y régimen de expropiación forzosa.

1. En relación con el régimen de la propiedad del suelo, se afirma que, de acuerdo con la doctrina establecida en las SSTC 61/1997 y 164/2001, la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo ha de coexistir con la competencia que, ex artículo 149.1.1 CE, corresponde al Estado para establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, que le permiten plasmar una determinada concepción de este derecho de propiedad en sus líneas principales y garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales. Por otro lado, se señala que, tal y como se afirmó en la STC 54/2002, estas condiciones básicas pueden operar como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas que completan el canon de constitucionalidad competencial, puesto que el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes limita el ejercicio de las competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

2. Por lo que se refiere a las normas de valoración del suelo, el Abogado del Estado afirma que, de acuerdo con la STC 61/1997, el Estado ostenta competencia para establecer los criterios de valoración, puesto que ésta es una materia que se integra tanto en el ámbito de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, como en el del régimen de expropiación forzosa, encontrando, por tanto, amparo su regulación en el artículo 149.1.1 CE y en el artículo 149.1.18 CE.

3. Por último, el Abogado del Estado afirma que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación sobre expropiación forzosa, por lo que es a éste a quien corresponde la regulación íntegra de la materia, sin perjuicio de aspectos concretos que requieren de un tratamiento especial, como la causa expropiatoria, cuya determinación corresponde a la Administración competente en la materia sobre la que actúe la expropiación. La regulación de la expropiación forzosa se ha llevado a cabo mediante la legislación de expropiación forzosa general y especial, así como a través de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV), por lo que el Abogado del Estado indica que será esta última norma la que invoque reiteradamente «por constituir su vulneración la materialización de la inconstitucionalidad denunciada en este recurso en muchas ocasiones».

b) Tras esta exposición general de la doctrina constitucional sobre la distribución competencial en las materias de régimen de la propiedad del suelo, normas de valoración del suelo y expropiación forzosa, el Abogado del Estado se adentra en el examen de constitucionalidad de cada precepto comenzando con los que se enmarcan en las materias de derecho de propiedad del suelo, valoraciones y régimen de expropiación y abordando después los preceptos que no pueden incardinarse en ninguna de estas tres materias.

c) El Abogado del Estado afirma que el artículo 14.1.3 de la Ley extremeña, al establecer la posibilidad de que el programa de ejecución pueda obligar a los titulares de suelos urbanos no consolidados a costear y ejecutar la parte de las obras «situadas fuera del ámbito de la actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas», modifica sustancialmente el régimen de deberes de la propiedad del suelo previsto en la normativa estatal, pues ese deber se encuentra recogido en ella sólo en relación con los titulares del suelo urbanizable (art. 18.3 de la Ley 6/1998), vulnerando con ello la competencia del Estado para establecer las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad del suelo (art. 149.1.1 CE).

d) Los artículos 14.1.4 b), c) y e); 32.2 en relación con el artículo 31.2, y 34.3 al prever deberes para los propietarios de suelo urbano consolidado que no están previstos en la Ley de régimen del suelo y valoraciones para los propietarios de este tipo de suelos, vulneran la competencia estatal para el establecimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el cumplimiento de deberes que corresponde al Estado ex artículo 149.1.1 CE, por lo que debe declararse su inconstitucionalidad (STC 54/2002).

e) El artículo 44 a) en su inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» prevé una habilitación para la regulación autonómica reglamentaria del criterio para la valoración de los bienes y derechos afectados por una parcelación voluntaria, vulnerando el artículo 23 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones y la competencia estatal ex artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE para «regular los criterios de valoración tanto en materia de expropiación como en cualesquiera otros supuestos de procedimientos de distribución de beneficios y cargas en materia urbanística» (STC 61/1997).

f) El artículo 44 g) en su inciso final («que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave») establece una regla de valoración inconstitucional por carecer el legislador autonómico de competencia para establecerla y resultar contraria a la normativa estatal que no contiene esta regla. Es más, el Abogado del Estado afirma que este precepto, al no circunscribir el ámbito de exclusión de valoración a lo que fue expresamente sancionado, al no prever plazo alguno de prescripción y al no delimitar el alcance concreto de la privación del valor de determinados bienes, supone una vulneración del principio *non bis in idem* (doble sanción sobre los mismos hechos), pudiendo infringir también el derecho a no ser privado de los bienes propios sin indemnización (art. 33.3 CE).

g) El artículo 94, al establecer la no reversión de bienes expropiados para patrimonios públicos de suelo, resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 40.3 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones y vulnera la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), que incluye tanto el establecimiento de los criterios generales en los que debe reconocerse el derecho de reversión como los supuestos en los que se excluye (STC 164/2001).

h) El artículo 131.2, en cuanto a la frase «cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo», debe declararse inconstitucional por contener una norma de valoración de suelo contraria al artículo 27.2 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, pues el objetivo del precepto es valorar, como suelo urbanizable sin ámbito delimitado ni fijación de condiciones de desarrollo, un suelo que, en el momento de la expropiación, necesariamente ha de tener un ámbito delimitado y unas condiciones de desarrollo fijadas.

i) El artículo 140.2 en relación con el artículo 149.2 establece la posibilidad de que la Administración actuante pueda satisfacer el justiprecio expropiatorio mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente sin contar con el acuerdo del propietario expropiado, lo que vulnera la exigencia de acuerdo contemplada por el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones.

j) El artículo 159, apartado 2.2, letra a), en su inciso «que en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar» en relación con el apartado 2.4, establece un criterio de valoración

especial para el caso de que el propietario del terreno incumpla el deber de edificar contrario a la legislación estatal que no prevé esta regla de valoración con penalización para el propietario incumplidor del deber de edificar. Su previsión en la legislación autonómica implica una vulneración de las competencias que corresponden al Estado en materia de valoraciones.

k) El artículo 159.4 regula un supuesto de pago en especie sin consentimiento del propietario, por lo que se vulnera por este precepto el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones.

l) El artículo 199.6 es inconstitucional porque impone una regla de valoración de suelo en los casos en que la expropiación sea consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad que es contraria a la legislación estatal y para la que la Comunidad Autónoma carece de competencia.

m) El artículo 43.4 realiza una interpretación libre y laxa del artículo 159.4 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, que exonera a los promotores urbanizadores del pago del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. El precepto autonómico extiende el tratamiento fiscal especial de las juntas de compensación al «urbanizador» y a los «titulares de otros derechos» alterando el régimen de beneficios fiscales en distintas modalidades tributarias, lo que implica ejercicio de una competencia normativa que la Comunidad Autónoma no ostenta y que corresponde al Estado ex artículo 133.1 y 3 (STC 6/1983) y 149.1.14 CE. Y en el caso del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, la regulación compete al Estado además de por estos títulos competenciales, también en virtud del artículo 149.1.18 (bases del régimen jurídico financiero de la Administración local), pues de acuerdo con las SSTC 19/1987 y 179/1985, la falta de órgano legislativo de los entes locales determina que sea el legislador estatal el que ostente la competencia normativa en materia de haciendas locales. La competencia autonómica en materia tributaria queda circunscrita a sus propios tributos sin que alcance a los que son propios de los entes locales. Y, por otra parte, la facultad estatal para declarar exenciones fiscales no ha sido objeto de cesión o delegación alguna a favor de la Comunidad Autónoma de Extremadura hasta la fecha.

n) El artículo 80.4 impone a los planes de ordenación urbanística la calificación como suelo dotacional de las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso docente o sanitario o el de elementos funcionales de las redes de infraestructura general e instalaciones adscritas a la defensa nacional, salvo que, previo informe de la Consejería o Administración pública competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, en cuyo caso se destinará a usos públicos o, excepcionalmente, a vivienda de promoción pública. Según el Abogado del Estado, es una condición básica del derecho de propiedad urbana que ésta sólo puede resultar afectada o limitada en virtud del planeamiento urbanístico realizado de acuerdo con las necesidades de ordenación urbanística de la ciudad (STC 164/2001), por lo que la previsión en la norma autonómica de un destino concreto para determinados terrenos sobre la base de un criterio extra urbanístico como es el «uso efectivo precedente» resulta inconstitucional. Por otra parte, el Abogado del Estado afirma que este artículo 80.4 vulnera la autonomía local (art. 140 CE), pues la norma condiciona la planificación urbanística de la ciudad «en detalle» sin justificación alguna relacionada con el urbanismo y la ordenación de la ciudad. La Comunidad Autónoma no puede imponer en un supuesto como éste un determinado criterio a los entes locales, pues como se dijo en la STC 11/1999, «a menos de desfigurar tal modelo de autonomía local no se puede dar prevalencia a la opinión de la Comunidad Autónoma frente a la de la Corporación Local».

El Abogado del Estado considera, además, que el artículo 80.4 vulnera la condición básica del derecho de propiedad urbana relativa al principio de equidistribución de cargas y beneficios que establece el artículo 5 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, porque «impone determinadas cargas a unos determinados propietarios por el mero hecho del “destino efectivo precedente” de los terrenos». De acuerdo con el artículo 31.2 a) de la Ley extremeña, todas las superficies que, habiendo sido destinadas

a dotaciones o servicios públicos vuelvan a tener esa misma naturaleza, se entienden sustituidas unas por otras, con lo que la Administración titular de las mismas sólo podrá percibir aprovechamiento lucrativo en relación con tales superficies cuando exista un exceso en la comparación expresada. Al exigir la ley autonómica, en el artículo 80.4, la absoluta identidad entre las superficies preexistentes con las resultantes del nuevo plan, la Administración titular de aquellos bienes nunca tendrá derecho a aprovechamiento lucrativo alguno sobre los mismos y la única forma de que tales bienes no pasen a ser municipales por la mera ejecución del planeamiento consistirá en volver a dedicarlos a un fin público de titularidad estatal, lo que «supone una carga impuesta unilateral y exclusivamente a determinados propietarios con independencia de las aportaciones de otros propietarios y sin que sea posible de ningún modo aplicar el principio de equidistribución».

El precepto interfiere, por otra parte, en las competencias estatales que, a tenor de la Ley de patrimonio del Estado, posee éste sobre sus bienes. Concretamente, sobre la posibilidad de desafectarlos del uso público al que estaban destinados cuando estime que éste ya no es necesario. El legislador autonómico no puede utilizar su competencia urbanística para imponer al Estado que sus terrenos sigan destinándose permanentemente a usos públicos, «ya que ello supondría la práctica desaparición de los bienes patrimoniales del Estado en la Comunidad Autónoma extremeña».

A mayor abundamiento, el Abogado del Estado afirma que el artículo 80.4 también vulnera los artículos 14.2 y 18 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones que establecen los deberes de cesión a que se sujeta la propiedad del suelo, pues se impone a determinados propietarios una calificación urbanística de su inmueble sin la garantía de que las necesidades de ordenación urbanística se vayan a proyectar sobre la propiedad urbana en términos igualitarios, pues es muy probable que si se aplica este precepto, el sacrificio de los titulares de estos terrenos libere de obligaciones de cesión a otros propietarios, sin reparto de las cargas.

Finalmente, el Abogado del Estado, con cita de diversas Sentencias sobre discriminación arbitraria e igualdad en la ley (STC 73/2000 y las allí citadas y STC 181/2000), señala también que el artículo 80.4 es contrario al artículo 9.3 CE que prohíbe la arbitrariedad, pues el precepto impone una determinada calificación del suelo —afectando, por tanto, al derecho de propiedad— exclusivamente en función del criterio del «uso efectivo precedente» que no puede reputarse razonable, que carece de justificación alguna y que resulta contrario al principio de ordenación de la ciudad en función de las necesidades de ordenación urbanística. Debe, por tanto, reputarse arbitrario y, por tanto, inconstitucional, el artículo 80.4 porque «prescindiendo de toda justificación y razonabilidad, impone arbitrariamente a los propietarios de determinados terrenos, identificados por su “uso efectivo precedente”, una carga urbanística especialmente intensa desligada totalmente de los fines y los principios en que se basa la intervención urbanística sobre la propiedad urbana».

ñ) El artículo 116.3, al disponer que los actos dictados en ejercicio de una delegación entre Administraciones se imputarán al órgano delegado, es contrario a lo dispuesto en el artículo 13.4 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común que establece, por el contrario, que se imputará al órgano delegante, siendo este precepto una norma básica dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE (STC 50/1999).

3. Por providencia de la Sección Primera de 21 de mayo de 2002, se acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Asamblea y al Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el artículo 161.2 CE en relación con el artículo 30 LOTIC, para que la admisión del recurso produjera la suspensión de la vigencia de la Ley con respecto a todos los preceptos impugnados (salvo los

arts. 43.4 y 116.3) desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Por último, también se ordenó publicar la incoación del recurso y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura».

4. Por escrito registrado en el Tribunal el 30 de mayo de 2002, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso.

5. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 7 de junio de 2002, comunicó que la Cámara se personaba en el proceso ofreciendo su colaboración.

6. Por escrito registrado en el Tribunal el 7 de junio de 2002, se personó el Letrado de la Junta de Extremadura y solicitó prórroga del plazo concedido para la presentación del escrito de alegaciones.

El Pleno del Tribunal acordó, por providencia de 13 de junio de 2002, tener por personado al Letrado de la Junta de Extremadura y concederle una prórroga en ocho días más del plazo concedido para realizar alegaciones.

7. El Letrado de la Asamblea de Extremadura se personó, mediante escrito de alegaciones registrado en el Tribunal el 13 de junio de 2002, interesando la desestimación del recurso interpuesto por las razones que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) El artículo 14 hace referencia a supuestos de «suelos urbanos delimitados por el planeamiento para su “urbanización” o “reurbanización” de la que resulte, sobrevenidamente, un incremento en sus posibilidades de aprovechamiento porque se hallen sometidos a un proceso de reforma o renovación urbana», de tal forma que, en contrapartida, se impone al propietario la carga de asumir el coste de las nuevas dotaciones requeridas. El precepto responde, así, al principio de reparto de cargas y beneficios (art. 5 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones) y al mandato constitucional contenido de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (art. 47 CE). Por otra parte, señala el Letrado de la Asamblea de Extremadura que el Abogado del Estado cuestiona el artículo 9.2 de la Ley, aunque no lo impugna por inconstitucional, y que la definición que la ley extremeña hace del suelo urbano consolidado entra dentro de las competencias autonómicas, pues como se afirmó en la STC 164/2001 (FFJJ 19 y 20), el artículo 14 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones en modo alguno contiene «criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no», sino que «los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece —en los límites de la realidad— cada Comunidad Autónoma», por lo que «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».

b) Considera el Letrado de la Asamblea de Extremadura que la discrepancia expuesta por el Abogado del Estado respecto al artículo 14.1.3 recurrido en su totalidad se centra, sin embargo, en un aspecto concreto que se circunscribe al inciso final que dice «salvo que así se estableciera en el Programa de Ejecución», ya que en lo demás el precepto es acorde con la interpretación que el propio Abogado del Estado hace de las «condiciones básicas de la igualdad». Por otro lado, el Letrado de la Asamblea de Extremadura afirma que la Ley 15/2001 ha eximido, con carácter general, a los propietarios de suelo urbano no consolidado del deber de costear obras de conexión con las redes generales, «pero establece la posibilidad de que el Programa de Ejecución pueda, excepcionalmente, imponer tal deber si se dan las circunstancias de desconexión con ámbitos de suelo urbano no consolidado por la urbanización y alejados de los núcleos de población, que cuentan con redes de dotaciones y servicios públicos, claro está que motivadamente y con pleno control judicial».

c) Las letras b), c) y e) del artículo 14.1.4 entiende que son acordes con el artículo 14 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, que impone a los propietarios de suelo urbano consolidado el deber de completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar, y la Ley extremeña 15/2001, dentro del margen de configuración legal de los deberes urbanísticos de la propiedad de que dispone la Comunidad Autónoma, establece que el «deber de completar a su costa la urbanización» alcanza a la aportación del suelo correspondiente como un corolario necesario de aquella actuación.

d) Respecto del artículo 34.3 alega que establece una fórmula de cálculo de la cuota parte de suelo dotacional que debe ceder el propietario de suelo urbano al que el planeamiento atribuye un incremento de aprovechamiento, para que la parte resulte proporcional al aprovechamiento adicional atribuido, es decir, para que se produzca de forma equidistributiva.

e) El Letrado de la Asamblea de Extremadura afirma que el artículo 43.4 no establece ninguna exención tributaria ni es inconstitucional pues «se limita a formular una declaración vacía», una remisión en blanco a la legislación sobre la materia, por lo que la Comunidad Autónoma no se ha apropiado de ninguna competencia ajena.

f) Respecto del artículo 44, letra a), en su inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta ley», el Letrado de la Asamblea afirma que la Ley 15/2001 reconoce la prevalencia de la regulación estatal en materia de valoraciones y, únicamente, a efectos de precisión, se remite al reglamento autonómico. Además, afirma que de la doctrina constitucional se deriva que no es competencia del Estado regular la reparcelación urbanística, pues ésta no es una institución expropiatoria [STC 61/1997, FJ 28 e)].

g) En cuanto a la letra g) del artículo 44 expone que contiene una regla acorde con los principios de buena fe e interdicción del enriquecimiento sin causa. Además no establece técnicamente una sanción, sino una simple regla de valoración. Tampoco prevé la privación de un bien propio, pues no existe apropiación ni patrimonialización del bien ilícitamente construido.

h) El Letrado de la Asamblea considera que el artículo 80.4 cae dentro de las competencias urbanísticas que corresponden a la Comunidad Autónoma, pues es a ella a la que corresponde regular y fijar el contenido de la potestad de ordenación urbanística, respondiendo el precepto al objetivo establecido en el artículo 47 CE de evitar la especulación. Por otra parte, el que la norma imponga un límite a la potestad de innovación del planeamiento en atención a la ordenación preexistente no puede considerarse, a su juicio, contrario a la autonomía municipal, pues el alcance de la potestad de los municipios depende de los términos de la legislación autonómica, tal y como se desprende del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local. Tampoco, en su opinión, vulnera el precepto el principio de justa distribución de cargas y beneficios, pues si el bien inmueble fuere de propiedad privada, se deberá obtener mediante expropiación, ocupación o reparcelación, con la pertinente indemnización, y si no fuere privado, se produciría una vinculación singular con obligación también de indemnización conforme al artículo 43 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones.

El Letrado de la Asamblea extremeña considera que el artículo 80.4 no vulnera las competencias estatales, en función de la legislación sobre patrimonio del Estado, sobre sus propios bienes patrimoniales, pues cuando los bienes se desafectan quedan sometidos a la ordenación urbanística correspondiente.

Y, finalmente, también rechaza el Letrado de la Asamblea extremeña que el artículo 80.4 vulnere el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), «pues ello, tratándose del legislador supone un auténtico despropósito argumental cuando por otra parte, la vinculación de los terrenos conforme al destino efectivo precedente queda suficientemente justificado por los motivos de interés general urbanístico».

i) El artículo 116.3 no es, a su juicio, contrario al artículo 13 de la Ley 30/1992, pues éste regula únicamente la delegación ordinaria de competencias entre órganos y a favor de entes instrumentales de la Administración de que se trate, pero no las delegaciones intersubjetivas entre Administraciones territoriales o entre éstas y un ente instrumental de otra Administración, que es a las que ha de entenderse referido el artículo 116.

j) Para el Letrado de la Asamblea extremeña, el artículo 131.2 impugnado en cuanto a la frase «cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo» se adecua, de manera estricta, a la legislación estatal. En la legislación extremeña el instrumento que legitima la ejecución de las actuaciones urbanizadoras en el suelo urbanizable es el programa de ejecución que identifica «definitivamente el ámbito espacial concreto que delimita la actuación y establece las condiciones para su desarrollo» (art. 118.1). En tanto no se aprueba el programa, el suelo urbanizable está sometido al régimen del suelo urbanizable sin programa de ejecución que, de acuerdo con el artículo 30, es el régimen propio del suelo no urbanizable común, es decir, el régimen jurídico establecido en el artículo 16.2 de la legislación estatal, por lo que, de conformidad con el artículo 27.1 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, su valor deberá ser el correspondiente al suelo no urbanizable o rústico y no el residual del artículo 27.2.

k) En cuanto al artículo 140.2 en relación con el artículo 149.2 al que remite, entiende que no regula la expropiación como instituto garantizador del derecho de propiedad privada, sino el sistema de expropiación como sistema de ejecución del planeamiento urbanístico, de lo que se siguen importantes consecuencias en el plano competencial, puesto que el Estado es competente para regular la expropiación forzosa, pero no para regular el sistema de expropiación (STC 61/1997). Por otra parte, según el Letrado de la Asamblea extremeña, carece de toda lógica que el legislador autonómico urbanístico pueda imponer a los propietarios la satisfacción de su derecho al aprovechamiento mediante la adjudicación forzosa de solares correspondientes a su valor en los sistemas de compensación y cooperación, mediante la técnica de la reparcelación forzosa, y no pueda hacerlo en el sistema de expropiación.

El Letrado de la Asamblea extremeña considera que el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones debe interpretarse como una habilitación general al pago en especie mediando acuerdo del expropiado, pero no como una prohibición. Y, en todo caso, entiende que es posible realizar una interpretación del artículo 140.2 de la Ley extremeña acorde con el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones pues «si se interpreta éste como un precepto prohibitivo entonces la remisión hecha al artículo 149.2... debe integrarse con la exigencia del acuerdo del propietario, en todo caso, para el pago en solares».

l) El artículo 159, apartado 2.2, letra a), en su inciso «que en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o solar» que se impugna en relación con el apartado 2.4, no prevé, a su juicio, una expropiación forzosa, sino «una transmisión forzosa de la propiedad, heredera de la venta forzosa tradicional en nuestra legislación urbanística estatal». El Letrado de la Asamblea de Extremadura acepta que, efectivamente, como señala el Abogado del Estado, la regulación de la venta forzosa contenida en el artículo 228.3 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 fue derogada por la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998 y no fue sustituida por otra norma equivalente, pero considera que tal derogación no implica una prohibición, de tal forma que su previsión en la legislación autonómica vulnera el marco estatal. Por otra parte, tal y como se afirmó en la STC 61/1997, la competencia del Estado para establecer reducciones de aprovechamiento no es plena, sino que alcanza a la determinación de aquellas ligadas al incumplimiento de los deberes por él articulados como condiciones básicas, así como a la fijación de un tope máximo a las reducciones autonómicas, pero no puede impedir que éstas, dentro de esas reglas, fijen por sí mismas el porcentaje de reducción que estimen adecuado.

m) La impugnación del artículo 159.4 debe, en opinión del Letrado de la Asamblea de Extremadura, desestimarse porque, por las razones ya expuestas, considera que el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones no debe ser interpretado como prohibición sino como habilitación general. El pago en especie sin acuerdo del afectado debe ser posible en supuestos tales como el sistema de expropiación o el sistema de enajenación forzosa, que son técnicas específicas de gestión del urbanismo, en las que «la conexión con la competencia urbanística es más intensa que con el instituto expropiatorio que es sólo instrumental». No obstante, en caso de que se interpretara el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones como un precepto prohibitivo, también cabría una interpretación acorde con el mismo del artículo 159.4, pues tal precepto se limita a hacer referencia al «supuesto de opción por pago en edificación resultante» sin determinar si dicho supuesto requiere o no, en todo caso, acuerdo con el propietario, «por lo que en modo alguno puede entenderse incompatible con el artículo 37 LRSV 98 de cualquier modo en que éste se interprete».

n) El artículo 199.6 no es inconstitucional, a su juicio, puesto que, como se ha argumentado en relación con el artículo 159, la ley autonómica respeta y presupone los criterios de valoración de la legislación estatal, sobre los que se limita a aplicar una reducción porcentual como consecuencia del incumplimiento de deberes urbanísticos, lo que entra dentro de sus competencias en materia de urbanismo.

8. Por escrito registrado en el Tribunal el 22 de junio de 2002 se personó el Letrado de la Junta de Extremadura, en representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, interesando la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación por las razones que se exponen a continuación:

a) En primer lugar, el Letrado de la Junta de Extremadura afirma que procede la inadmisión del recurso, al concurrir un vicio insubsanable que radica en no haberse emitido el informe preceptivo del Consejo de Estado (art. 22.6 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado).

b) A continuación, el Letrado de la Junta de Extremadura cuestiona los planteamientos generales en los que se apoya la demanda. Así considera que, frente a lo que se dice en la demanda, de acuerdo con la doctrina constitucional no existe ninguna distribución competencial «en materia de urbanismo»; lo que ha afirmado el Tribunal Constitucional (SSTC 61/1997 y 164/2001) es que la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo ha de coexistir y puede resultar condicionada por las competencias estatales ex artículo 149.1 CE. También se opone a la afirmación que figura en la demanda de que «el Estado tiene competencia normativa exclusiva para establecer las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad urbana» y señala que responde a la errónea idea de que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones lo que puede establecer y establece es una regulación básica de contenido urbanístico. Una concepción que el Letrado de la Junta considera contraria al alcance dado a la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE en la doctrina constitucional y, singularmente, en la STC 61/1997. Finalmente, también señala —con cita de doctrina constitucional (SSTC 37/1987, 17/1990 y 186/1993)— que la competencia sobre expropiación forzosa «no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa, determinando las causas de expropiar o los fines de interés público a que aquélla debe servir».

c) En cuanto al artículo 14, dirá que regula los deberes de los propietarios del suelo tomando como referencia la clasificación del suelo de la legislación estatal y sin separarse de ella. En la demanda se discute el criterio utilizado para configurar el suelo urbano consolidado por la urbanización, pero no se impugna el artículo 9.2, por lo que el conflicto, a su juicio, ha de situarse en el estatuto legal atribuido a dicha categoría de suelo. Por otra parte, el Letrado de la Junta de Extremadura señala que pese a que el artículo 14.1.3 se ha recurrido entero, de la argumentación se deduce que el único aspecto problemático del precepto es el inciso final que dice «salvo que así se estableciera en el Programa de

Ejecución». Este inciso responde a la idea de que puede haber ámbitos de suelo urbano no consolidado por la urbanización externos y aun alejados de los núcleos de población consolidados y, por tanto, de las redes de dotaciones y servicios públicos, de lo que deriva la necesidad de que, en tales casos, tengan los propietarios del mismo el deber de conexión a las redes exteriores, sin que ello sea contrario a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998 pues «ésta no agota, por definición, el estatuto de facultades y deberes de los propietarios de cada clase de suelo, sino que establece las condiciones básicas de su igualdad» (STC 164/2001, FJ 20). En definitiva, a su entender, dentro del marco común de la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones caben distintas opciones legales en relación con el estatuto legal de la propiedad en las diversas clases y categorías de suelo.

El Letrado de la Junta de Extremadura considera que el reproche de inconstitucionalidad que se dirige a las letras b), c) y e) del artículo 14.1.4 se circunscribe a la referencia al suelo consolidado que no tenga aún la condición de solar y, por tanto, no alcanza a las letras c) y e) del precepto, que sólo son aplicables al «restante suelo urbano no consolidado», centrándose la controversia en el apartado b). Este apartado, por su parte, dirá, es acorde con el artículo 14.1 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones que impone a los propietarios el deber de «completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen —si aún no la tuvieran— la condición de solar», por lo que mientras no se adquiera esta condición pesa sobre el propietario la carga de la urbanización pendiente.

d) En cuanto al artículo 32 alega que, al igual que el artículo 14, distingue entre suelo urbano no consolidado incluido en unidades de actuación urbanizadora y el restante suelo urbano, por lo que lo dispuesto en su apartado 2 en relación con las obligaciones de cesión no se refiere igualmente a todo el suelo urbano, sino que dependerá del grado preexistente de dotación y consolidación por la urbanización, esto es, de si es o no suelo consolidado por la urbanización. Así, a su juicio, lo pone de relieve lo dispuesto en la letra a) del apartado que prescribe la afectación de los terrenos «al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes entre los enumerados en el artículo 14», es decir, «no de todos los deberes urbanísticos, sino sólo de aquéllos que le sean aplicables a la categoría de suelo de que se trate y se hallen todavía pendientes de cumplimiento». Por ello, dirá, los deberes se concretan de la siguiente forma: 1) respecto del suelo dotacional no se prescribe el deber de ceder todo el suelo destinado a usos de este carácter, sino sólo el necesario para obtener la condición de solar; 2) respecto al suelo lucrativo, la cesión no se fija en el diez por ciento del aprovechamiento del sector, sino que se calcula sobre la diferencia entre el aprovechamiento objetivo permitido por el nuevo plan y el preexistente lícitamente realizado, lo que implica que sólo resulte de aplicación en el suelo urbano no consolidado por la urbanización, ya que en el consolidado no hay tal diferencia ni, por ende, base de cálculo para la cesión.

e) En la impugnación del artículo 34.3 late de nuevo, en opinión del Letrado de la Junta de Extremadura, la confusión entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado por la urbanización, pues, en realidad, el coeficiente reductor indicado en el mismo es aplicable únicamente al suelo urbano no consolidado.

f) Por lo que se refiere al artículo 43.4, alega que contiene una remisión en blanco a la legislación competente (estatal o autonómica) por lo que «en nada empece para el ejercicio de la potestad tributaria por el legislador a que compete». No obstante, el Letrado de la Junta de Extremadura considera que «si en un impuesto de la competencia legislativa estatal se articulan medidas de fomento de determinadas actividades urbanísticas privadas, deberá ser el legislador urbanístico el competente para integrar su supuesto de hecho».

g) Respecto del artículo 44 a) alega que aunque remite a «los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» previamente dispone que, para la valoración reparcelaria, en defecto de acuerdo unánime entre los afectados, se aplicarán «los criterios previstos por la legislación general pertinente», reconociéndose la prevalencia de la legislación estatal en materia de valoraciones y remitiendo al reglamento

autonómico «sólo en su marco». Ahora bien, el Letrado de la Junta de Extremadura también afirma que «la intensidad del título estatal ex artículo 149.1.18 CE no es la misma si se trata de valoraciones expropiatorias que si se trata de otras, y en particular las reparcelatorias, porque la reparcelación es una técnica típicamente urbanística y sólo asimilable por analogía a la expropiación» [STC 61/1997, FJ 28 e)]. Es más, el propio artículo 23 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones dispone que en materia de reparcelación, los criterios de valoración establecidos en la misma serán de aplicación «de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística», con lo que reconoce un margen de configuración al legislador autonómico; margen de configuración que es precisamente el que, en su opinión, ha ejercido el legislador extremeño.

Por lo que se refiere al apartado g) del artículo 4, la indemnizabilidad del valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones «que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave» es acorde, a su entender, con los principios de buena fe y de interdicción del enriquecimiento sin causa, ya que no procede indemnizar obras y construcciones realizadas en infracción de la ordenación urbanística. El legislador extremeño posee, además, a su juicio, competencia para regular este aspecto, teniendo en cuenta lo anteriormente dicho sobre las competencias en materia de valoraciones en el ámbito de la reparcelación. Y, por otra parte, la alegación sobre la vulneración del principio *non bis in idem* no puede admitirse, según el Letrado de la Junta de Extremadura, por razones formales ya que, dada la vaguedad e impresión de la misma, no cabe entender cumplida la carga de argumentación de la inconstitucionalidad del precepto. En todo caso, dirá, la exclusión de la valoración de obras e instalaciones ilegales no es una sanción, sino una regla de valoración, y tampoco constituye privación de un bien propio porque no existe patrimonialización del bien ilícitamente construido.

h) Según el Letrado de la Junta de Extremadura, el artículo 80.4 no es contrario a los fines de la ordenación urbana, sino que, por el contrario, persigue evitar la especulación (art. 47 CE) y mantener el nivel de dotaciones alcanzado, imponiendo un límite a la potestad de innovación del planeamiento. El precepto no vulnera, a su juicio, la autonomía local, pues ésta opera dentro de los límites fijados en la legislación estatal y autonómica, tal y como dispone el artículo 25.2 d) de la Ley reguladora de las bases de régimen local. Tampoco lo considera contrario al principio de justa distribución de cargas y beneficios, pues el artículo 80.4 no regula el estatuto subjetivo de la propiedad, sino el estatuto objetivo del suelo y, precisamente, en el caso de suelos cuyo destino precedente ha sido el dotacional público no procede nueva equidistribución. Por otra parte, continuará afirmando, no se vulneran las competencias estatales en materia de patrimonio del Estado, pues las facultades que el Estado tiene sobre sus bienes patrimoniales deben ejercerse de acuerdo con la legislación urbanística. Y, por último, entiende que ha de rechazarse la tacha de arbitrariedad porque ni produce discriminación, ni incurre en irracionalidad ya que el criterio del destino precedente se encuentra justificado en aras de intereses públicos atendibles.

i) En cuanto al artículo 94 sostendrá que no vulnera el artículo 40 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones puesto que el supuesto de hecho de la norma autonómica impugnada no coincide con el del apartado 3 del artículo 40. El precepto impugnado, dirá, se refiere a la exclusión de la reversión cuando se ha producido la aplicación efectiva de los bienes expropiados a su fin «aun cuando con posterioridad se produzca, en virtud del planeamiento, un cambio en el destino que se les haya dado», mientras que el precepto estatal no se refiere a cualquier innovación del planeamiento, pues han de concurrir dos requisitos que no se contemplan en la regla autonómica: 1) que el cambio de destino se produzca como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste y 2) que se alteren los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos». El ámbito de aplicación del precepto autonómico es, por tanto, a su juicio, más amplio que el ámbito de la regla estatal, por lo que, en su caso, será necesario hacer una interpretación conforme a la Constitución, de acuerdo con la cual, la norma estatal sería una regla especial que desplazaría la aplicación de la norma autonómica cuando concurrieran los requisitos de su supuesto de hecho.

Desde otra perspectiva, dirá, la regla autonómica tiene, por el contrario, un carácter de norma especial respecto al artículo 40 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones porque se refiere solamente a la reversión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo y hay que tener en cuenta que, al ser el patrimonio público de suelo un instituto típicamente urbanístico, la Comunidad Autónoma tiene competencia para regular la reversión de los bienes expropiados con destino al mismo (STC 164/2001).

Es más, según el Letrado de la Junta de Extremadura, la singularidad del patrimonio público de suelo —dotado de un régimen exorbitante respecto del patrimonial común de las Administraciones públicas y situado a medio camino entre la patrimonialidad y la demanialidad— determina que su inclusión debería hacerse más bien en los apartados 2 a) y 4 del artículo 40 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones, de acuerdo con los cuales la efectiva implantación del uso para el cual fue expropiado un terreno excluye la reversión aunque posteriormente dicho suelo reciba otro destino siempre que éste tenga asimismo cabida dentro de la institución a que obedeció la expropiación.

j) El artículo 116.3 entiende que no es contrario al artículo 13 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas, pues este precepto no regula las delegaciones intersubjetivas entre Administraciones territoriales o entre una de ellas y un ente instrumental de otra, que es a las que se refiere el artículo 116.3 de la Ley extremeña.

k) La impugnación del artículo 131.2, dirá, carece de sentido puesto que se adecúa plenamente a la legislación estatal. Según el Letrado de la Junta de Extremadura, mientras no se aprueba el programa de ejecución que contempla la legislación extremeña, el suelo necesariamente se rige por el régimen jurídico del suelo urbanizable establecido en el artículo 16.2 de la legislación estatal y su valor será, conforme al artículo 27.1 de la ley estatal, el correspondiente al suelo no urbanizable o rústico y no el residual del artículo 27.2.

l) El artículo 140.2 en relación con el artículo 149.2 es, a su juicio, acorde con la Constitución pues no regula la expropiación forzosa sino el sistema de expropiación como técnica de ejecución del planeamiento. El Letrado de la Junta de Extremadura afirma que la legislación expropiatoria es competencia del Estado, pero no la legislación sobre el sistema de expropiación (STC 61/1997). Además, en su opinión, «carece de toda lógica que el legislador urbanístico pueda imponer a los propietarios la satisfacción de su derecho al aprovechamiento mediante la adjudicación forzosa de los solares correspondientes a su valor en los sistemas de compensación y cooperación, mediante la técnica de la reparcelación forzosa, pero no así en el sistema de expropiación, como pretende el recurrente». Por otra parte, el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones puede y debe interpretarse, en su opinión, como una habilitación general y no como una prohibición, es decir, el precepto habilita con carácter general a la Administración a sustituir el pago en metálico por el pago en especie cuando así lo acuerde con los afectados, pero ello no impide que el legislador competente en materia de ejecución urbanística amplíe dicha habilitación en el sistema de expropiación, cuya regulación le compete. Pero, en todo caso, incluso si se entiende que el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones tiene un carácter prohibitivo, sería posible, dirá, una interpretación conforme a la Constitución del artículo 140.2 de la Ley extremeña, pues cabría integrar el artículo 149.2 con el requisito del acuerdo del propietario para que el pago se llevara a cabo en especie.

m) En cuanto al inciso recurrido del artículo 159.2.2 a) alega que sigue la línea de la regulación de la venta forzosa con reducción del aprovechamiento que establecía el artículo 228.3 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992 que el Tribunal Constitucional consideró conforme a la Constitución (STC 61/1997, FJ 32). El precepto autonómico, dirá, no establece ninguna regla de valoración, ni invade la competencia ajena, ya que una cosa es el valor del suelo y otra el precio a pagar por una enajenación forzosa, que puede experimentar una reducción como consecuencia de un incumplimiento de deberes por su propietario. Es más, de acuerdo con la doctrina constitucional [STC 61/1997, FJ 17.1 f)], el Estado sólo tiene competencia, a su juicio, para fijar por sí mismo reducciones ligadas

al incumplimiento de los deberes por él articulados como condiciones básicas de la igualdad y fijar un tope máximo a las reducciones autonómicas, «pero lo que no puede es impedir a éstas arbitrar esta técnica al servicio de la articulación que hagan de los deberes urbanísticos, porque ello desconocería su competencia urbanística».

n) Para el Letrado de la Junta de Extremadura, en realidad, del artículo 159.4 se discute únicamente el inciso que contempla «el supuesto de opción por pago en edificación resultante» que debe reputarse constitucional bien por considerar que el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones es una norma que contiene una habilitación general del pago en especie mediante acuerdo que no prohíbe al legislador competente ampliar dicha habilitación aun en defecto de acuerdo o bien, aun entendiendo que el artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones prohíbe el pago en especie sin acuerdo del afectado, mediante la realización de una interpretación conforme del artículo 159.4 de la Ley extremeña que integre en la misma el requisito del acuerdo del propietario.

ñ) La impugnación del artículo 199.6 debe desestimarse, a su juicio, por los mismos motivos expuestos en relación con el inciso recurrido del artículo 159.2.2 a).

9. En el escrito del Letrado de la Junta de Extremadura registrado en el Tribunal el 22 de junio de 2002 se solicitó que, sin esperar el transcurso del plazo de cinco meses previstos en el artículo 161.2 CE, se procediera al levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos.

10. Por providencia de 16 de julio de 2002, la Sección Primera del Tribunal acordó oír a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que consideraran conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

11. El Abogado del Estado por escrito registrado en este Tribunal el 24 de julio de 2002 solicitó el mantenimiento de la suspensión que afectaba a todos los preceptos impugnados excepto los artículos 43.4 y el 116.3.

12. Mediante ATC 174/2002, de 1 de octubre, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de los preceptos en cuestión.

13. Por providencia de 3 de julio de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos.

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Presidente del Gobierno frente a diversos preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura. En concreto, los preceptos impugnados son los artículos 14, apartados 1.3 y 1.4 b), c) y e); 32.2 en relación con el artículo 31.2; 34.3; 43.4; 44, letras a) en su inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» y g) en su inciso final «que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave»; 80.4; 94; 116.3; 131.2 en cuanto a la frase «cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo»; 140.2 en relación con el artículo 149.2; 159, apartado 2.2, letra a) en su inciso «que en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar» en relación con el apartado 2.4; 159.4 y 199.6.

Como se detalla en los antecedentes de esta Sentencia, el Abogado del Estado plantea que los preceptos recurridos incurren en inconstitucionalidad por vulnerar la competencia estatal para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), ya que alteran el régimen jurídico estatal de los deberes de los propietarios del suelo urbano; por vulnerar la competencia estatal para establecer la legislación sobre valoraciones (arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE) y expropiación forzosa

(art. 149.1.18 CE); e, incluso, por vulnerar las competencias del Estado previstas en los artículos 133.1, 149.1.1, 149.1.14 y 149.1.18, así como los derechos y principios contenidos en los artículos 25.1 y 33.3 CE.

Por el contrario, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas comparecidas se oponen, con argumentaciones muy similares, que en los antecedentes también se detallan, al anterior planteamiento. Ambas representaciones rechazan que los preceptos impugnados incurran en las infracciones constitucionales que se les achacan al haber sido dictados al amparo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma extremeña en materia de urbanismo (art. 148.1.3 CE) y no vulnerar los preceptos constitucionales invocados por el Abogado del Estado. Discrepan, sobre todo, de la interpretación y alcance que confiere el Abogado del Estado a las competencias exclusivas del Estado con incidencia en el ámbito urbanístico (arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE).

2. Antes de entrar a dilucidar el fondo del asunto, hemos de tratar de algunos aspectos que conviene analizar con carácter previo.

a) En primer lugar, es preciso abordar la cuestión planteada por el Letrado de la Junta de Extremadura sobre la concurrencia de un vicio insubsanable, consistente en no haberse emitido el informe preceptivo del Consejo de Estado [art. 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (en adelante, LOCE)], que determinaría la inadmisión del presente recurso.

El artículo 22.6 de la LOCE establece, efectivamente, que la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada respecto de la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición del recurso. Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de señalar en la STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3, «el propio artículo 22.6 LOCE, al prever que la consulta sea previa o por el contrario posterior a la interposición del recurso, permite que la impugnación se realice antes de haber el Gobierno de la Nación recibido la consulta, de modo que ésta puede ser evacuada durante la tramitación del recurso interpuesto» y ello es «una muestra evidente de que no se trata de un requisito previo o *sine qua non* para la interposición de recursos constitucionales». Es más, como también dijimos en aquella Sentencia, este Tribunal, a la hora de admitir o inadmitir los recursos constitucionales que se interpongan ante el mismo, debe regirse únicamente por su propia Ley Orgánica (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3) y, en lo que se refiere a los recursos de inconstitucionalidad, por los requisitos de procedibilidad establecidos en los artículos 31 y siguientes. En definitiva, la consulta al Consejo de Estado prevista en la LOCE no afecta a la interposición del recurso de inconstitucionalidad desde el punto de vista de su admisibilidad procesal (STC 192/2000, de 13 de julio, FJ 3), por lo que debe desestimarse el óbice procesal aducido por el Letrado de la Junta de Extremadura.

b) Despejado el obstáculo procesal expuesto, es preciso ahora abordar la incidencia de las modificaciones normativas que han tenido lugar durante la pendencia de este proceso constitucional.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que, de acuerdo con nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* en procesos de naturaleza competencial, el control de normas impugnadas por incurrir en un posible exceso competencial ha de hacerse de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con las demás normas que operan de parámetro de enjuiciamiento que estén vigentes en el momento de dictar Sentencia (por todas, STC 134/2011, de 20 de julio, FJ 2). Procede, por ello, señalar que este pronunciamiento se realizará a la luz de la delimitación de competencias que resulta de la reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero (en adelante, EAE), que atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de urbanismo (artículo 9.31), si bien lo cierto es que la reforma no ha introducido, en este punto, cambio alguno respecto a la redacción del Estatuto vigente en el momento de la interposición de este recurso.

Mayor relevancia tienen las modificaciones que se han producido en la legislación del Estado que ha de utilizarse, como parámetro de enjuiciamiento, para la resolución de la presente controversia. En efecto, la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, sobre la que gira la argumentación de las partes en sus respectivos escritos, fue derogada por la disposición derogatoria única a) de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo que, a su vez, fue derogada por la disposición derogatoria única a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, actualmente vigente. Es, pues, esta última norma la que se tendrá en cuenta, cuando proceda, para resolver las cuestiones planteadas en este recurso. Y el mismo criterio de atender a la normativa estatal actualmente vigente se adoptará respecto a cualesquiera otras normas estatales que, mencionadas o no en el escrito de las partes, tengan relevancia para la resolución de la controversia, pudiendo ya destacarse, en este sentido, el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo.

Tanto la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, como el texto refundido de la Ley de suelo actualmente vigente han sido impugnados ante este Tribunal encontrándose los correspondientes recursos (recursos de inconstitucionalidad 6963-2007; 6964-2007; 6965-2007; 6973-2007; 7020-2008 y 7231-2008) pendientes de resolución. Es preciso, por tanto, advertir que la valoración que este Tribunal haya de hacer, para la resolución del presente recurso, del texto refundido de la Ley de suelo del 2008 en cuanto canon de constitucionalidad de los preceptos autonómicos impugnados, se realiza, exclusivamente, a efectos de la resolución de la controversia competencial que en el mismo se plantea, sin prejuzgar en absoluto cualesquiera otros motivos de inconstitucionalidad —especialmente de carácter sustantivo— que aquí no se han planteado.

Por otra parte, la ley autonómica recurrida ha sido objeto de modificación por la Ley 9/2010, de 18 de octubre y, concretamente y en lo que interesa a efectos de este recurso, se han visto afectados los apartados 1.3 y 1.4 b), c) y e) del artículo 14, los artículos 31.2 y 32.2 y el artículo 34.3. La ley impugnada ha sido objeto, también, de otras modificaciones que no afectan, sin embargo, al contenido de la misma que es objeto del presente recurso.

Pues bien, en relación con las modificaciones normativas en procesos constitucionales de naturaleza competencial, este Tribunal ha afirmado reiteradamente que «la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos» (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3, y las allí citadas). En aplicación de estos criterios, procede, por tanto, analizar si se ha producido una pérdida de objeto del proceso constitucional respecto a los artículos impugnados en este recurso que han sido modificados por la Ley 9/2010, es decir, respecto a los artículos 14.1.3; 14.1.4 b), c) y e); 31.2; 32.2 y 34.3.

A estos efectos, hay que advertir que el Abogado del Estado impugnó estos preceptos por considerar que los mismos imponían deberes a los propietarios de suelo urbano consolidado o no consolidado contrarios al régimen de deberes establecido por la Ley de régimen del suelo y valoraciones que, efectivamente, para configurar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de deberes del propietario del suelo se basaba en la distinción clásica entre suelo urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable y no urbanizable. En el nuevo texto refundido de la Ley de suelo, el legislador estatal —en ejercicio de la competencia que le corresponde ex artículo 149.1.1 CE (STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 7 a 10)— ha establecido estas condiciones básicas abandonando como premisa o presupuesto previo la tradicional clasificación tripartita del suelo y, por

ello, dejando la regulación de la clasificación del suelo a las legislaciones urbanísticas autonómicas, distingue ahora únicamente dos situaciones básicas de suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado.

Ahora bien, la ley estatal no establece las facultades y deberes en función de la situación básica en la que se encuentra el suelo. La situación básica tiene incidencia en el estatuto de la propiedad, pero la Ley —a diferencia de lo que hacían las anteriores— no define las facultades y deberes que corresponden a cada clase de suelo. En sus artículos 8 y 9 define esas facultades y deberes en abstracto como integrantes del derecho de propiedad y su concreción no se vincula exclusivamente a la situación básica en que se encuentra el suelo, sino también a su destino y al estadio en el que se encuentran los terrenos dentro de los procesos de transformación urbanística. Así, los deberes de cesión y urbanización se vinculan a las llamadas por la Ley «actuaciones de transformación urbanística», que engloban tanto las actuaciones de urbanización como las actuaciones de dotación (art. 14). Las actuaciones de urbanización incluyen: 1) las de nueva urbanización que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística y 2) las actuaciones que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado [art. 14.1 a)]. Las actuaciones de dotación son, por su parte, las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste [art. 14.1 b)].

Estas actuaciones de transformación urbanística comportan, «según su naturaleza y alcance», tal y como se establece en el artículo 16.1 del texto refundido de la Ley de suelo, ciertos deberes legales, entre los que se encuentran los de: entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención; entregar el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de aprovechamiento que corresponda a la Administración con destino a patrimonio público de suelo; costear y ejecutar las obras de urbanización e infraestructuras de conexión; entregar a la Administración las obras e infraestructuras que hayan de formar parte del dominio público o que estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública; garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que sea preciso desalojar dentro del área de actuación; indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas para realizar la transformación urbanística pertinente. Por tanto, los deberes que, hasta la Ley de régimen del suelo y valoraciones se consideraban deberes de los propietarios del suelo urbanizable son ahora deberes más abstractamente vinculados a la realización de actuaciones de transformación urbanística, que además han de modularse o matizarse en función del tipo de transformación urbanística [actuación urbanizadora (nueva o de reforma) o actuación de dotación] que puede tener lugar tanto en suelo rural como en suelo urbanizado.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que la modificación operada por la Ley 9/2010 en los artículos 14, 31.2, 32.2 y 34.3 de la Ley extremeña del suelo, se lleva a cabo, tal y como establece la propia exposición de motivos, «al servicio de la plena adecuación [de la Ley extremeña del suelo] al enfoque del [nuevo] marco legal estatal de la propiedad del suelo y de la promoción de las actuaciones urbanísticas», esto es, a la nueva regulación establecida en el texto refundido de la Ley de suelo, por lo que las controversias que planteaban, en su redacción original, estos preceptos pueden ahora haber desaparecido, siendo necesario realizar un análisis de cada uno de los preceptos citados a los efectos de constatar una posible pérdida de objeto.

El artículo 14.1.3, en la parte en que ha sido impugnado en este recurso, ha sufrido una modificación menor e irrelevante en su redacción. En efecto, en su redacción original el artículo 14.1.3 disponía: «1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes: 1.3. Cuando los terrenos pertenezcan al suelo urbano no consolidado cuya ejecución deba tener lugar en unidades de actuación urbanizadora, los previstos en el apartado 1.2 anterior, excepto el de costear y, en su caso, ejecutar la parte de las obras situada fuera del ámbito de la actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas, salvo que así se estableciera en el Programa de Ejecución». En su redacción actual, dada por la Ley 9/2010, establece: «1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes: 1.3. Cuando los terrenos pertenezcan al suelo urbano no consolidado, los deberes serán los siguientes: a) En suelo urbano cuya ejecución deba tener lugar en unidades de actuación urbanizadora, los previstos en el apartado 1.2 anterior, excepto el de costear y, en su caso, ejecutar la parte de las obras situada fuera del ámbito de la actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas, salvo que así se establezca en el Programa de ejecución». Siguen a la letra a) las letras b), c) y d) que hacen referencia a otros deberes.

Ahora bien, puesto que la impugnación del Abogado del Estado del artículo 14.1.3 se refiere a la posibilidad que establece este precepto de que el programa de ejecución pueda obligar a los propietarios de suelo urbano no consolidado a costear y ejecutar la parte de las obras situadas fuera del ámbito de actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas, la modificación del precepto no ha alterado el contenido impugnado que deberá ser, por tanto, objeto de enjuiciamiento en la presente Sentencia.

El artículo 14.1.4 b), c) y e) en su redacción originaria disponía: «1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes: 1.4. Cuando los terrenos pertenezcan al restante suelo urbano no consolidado, o al consolidado y no tengan aún la condición de solar, los procedentes de entre los previstos en el apartado 1.2 anterior conforme a las siguientes reglas: b) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas, cuando proceda aún completar la urbanización y en lo necesario al efecto. c) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración municipal los terrenos en que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a dicha Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías, cuando de la ordenación urbanística deriven efectivamente plusvalías y respecto de la diferencia en más que en aprovechamiento suponga dicha ordenación. e) Proceder a la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, cuando así proceda en función de la ordenación urbanística».

El Abogado del Estado impugnó este precepto por entender que establecía, para los propietarios de suelo urbano consolidado unas obligaciones de cesión de terrenos destinados a dotaciones públicas y de distribución equitativa de beneficios y cargas que no se preveían en la legislación estatal y que rompían la igualdad en el tratamiento de los propietarios de este tipo de suelo.

La actual redacción del artículo 14 introducida por la Ley 9/2010 distingue entre los deberes de los propietarios con terrenos que pertenecen al suelo urbano no consolidado que se incluyen en el apartado 1.3 y los deberes de los propietarios de los terrenos que pertenecen al suelo urbano consolidado por tener adquirida la condición de solar edificable sin encontrarse pendiente carga urbanística alguna, que regula en el apartado 1.4 y a los que impone únicamente los deberes de: a) solicitar y obtener las autorizaciones administrativas preceptivas y, en todo caso, la licencia municipal con

carácter previo a cualquier acto de transformación o uso del suelo; b) realizar la edificación en las condiciones fijadas en la ordenación urbanística; y c) conservar y, en su caso, rehabilitar la edificación siempre que el importe de las obras a realizar no supere la mitad del valor de una construcción de nueva planta.

El actual artículo 14.1.4 no impone a los propietarios de suelo urbano consolidado deber alguno de cesión, sin que exista, sobre este punto, divergencia alguna con el actual contenido del texto refundido de la Ley de suelo, por lo que cabe entender que ha desaparecido la controversia y que, por tanto, en este aspecto, el recurso ha perdido objeto.

El artículo 32.2 de la Ley extremeña 15/2001, en la redacción original, se impugna en relación con el artículo 31.2. El artículo 32.2, tras hacer referencia, en su apartado 1, al régimen del suelo urbano para el que el planeamiento prevea, a efectos de ejecución, la delimitación de unidades de actuación urbanizadora, establece el régimen jurídico del restante suelo urbano, es decir, el de aquel para el que el planeamiento no ha previsto la delimitación de unidades de actuación urbanizadora. Y el régimen que establece para este suelo urbano es el siguiente:

En primer lugar, en su apartado a) dispone que «los terrenos estarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previstos por la ordenación territorial y urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 14, tal como resulten precisados por el planeamiento urbanístico» y, a esos efectos, las cesiones de suelo serán:

1. Las necesarias para obtener la condición de solar de entre las prescritas para el suelo urbanizable en la letra a) del apartado 2 del artículo 31. Esta letra del artículo 31.2 hace referencia a los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, equipamientos culturales y docentes y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos. Ahora bien, las cesiones a las que obliga el artículo 32.2 son sólo aquellas precisas para que el terreno adquiera la condición de solar, debiendo tenerse en cuenta que, de acuerdo con el apartado 2.3 de la disposición preliminar de la Ley extremeña 15/2001, el solar es la parcela dotada con los servicios que determine la ordenación urbanística y, como mínimo, con suministro de agua potable y energía eléctrica, evacuación de aguas residuales, acceso por vía pavimentada, acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público.

2. La prevista en la letra b) del apartado 2 del artículo anterior, esto es, la superficie de suelo libre de cargas de urbanización precisa para materializar el 10 por 100 del aprovechamiento del sector que corresponde a la Administración [art. 31.2 b)], calculada sobre la diferencia entre el aprovechamiento objetivo permitido por el nuevo plan y el preexistente lícitamente realizado o, en ausencia de edificación, el resultante de la aplicación del apartado 4 del artículo 33 —esto es, el aprovechamiento objetivo que fije el plan o el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos referidos al uso predominante del polígono fiscal en el que resulten incluidos—, siempre que así lo establezca el planeamiento.

3. La parte proporcional de suelo dotacional a que se refiere el apartado 3 del artículo 34, si así lo establece el planeamiento. Este apartado 3 del artículo 34, en la redacción vigente en el momento de la interposición de este recurso, regula la determinación del aprovechamiento subjetivo para los suelos que forman parte del núcleo de población por reunir los servicios urbanísticos [artículo 9.1 a)] previendo que al aprovechamiento objetivamente materializable sobre cada parcela o solar se le aplique un coeficiente reductor (igual o menor que la unidad), esto es, un porcentaje de cesión —igual para una o varias zonas de ordenación urbanística—, que tiene por objeto contribuir, en proporción a ese aprovechamiento objetivo, a la obtención gratuita por la Administración de suelos con destino dotacional.

En segundo lugar, en su apartado b), el artículo 32.2 establece que los propietarios tendrán derecho al aprovechamiento lucrativo de que sea susceptible su parcela o solar, minorado, en su caso, en la cuantía de la cesión a que se refieren los párrafos dos y tres de la letra anterior —cesiones de suelo libre de cargas de edificación para materializar el aprovechamiento que corresponde a la Administración y cesiones proporcionales de suelo dotacional— y que, a dichos efectos, podrá autorizarse la edificación aun cuando la parcela correspondiente no tenga todavía la condición de solar, siempre que quede debidamente garantizada la simultánea y completa urbanización.

Y, en tercer lugar, en su apartado c) el artículo 32.2 dispone que los terrenos obtenidos por la Administración municipal en virtud de cesión obligatoria y gratuita por cualquier concepto quedarán afectados a los destinos previstos por el planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

Tanto el artículo 32.2 como el artículo 31.2 han sido modificados por la Ley 9/2010. El artículo 32.2 dice ahora:

«2. El régimen del restante suelo urbano será el siguiente:

A) Los terrenos estarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 14, tal y como resulten precisados por el planeamiento urbanístico.

A los efectos del párrafo anterior, las entregas de suelo serán:

1. En el caso de parcelas que aún no dispongan de la condición de solar por ausencia de alguno de los servicios urbanísticos o afectado por dotaciones fijadas por el planeamiento, las precisas para la obtención de la condición de solar de entre las prescritas para el suelo urbanizable en la letra a) del apartado 2 del artículo anterior.

2. En el caso de los terrenos sometidos a operaciones de reforma interior las siguientes:

a) Las de suelo dotacional público: las derivadas de los objetivos del planeamiento general municipal o del planeamiento especial que corresponda, dimensionadas en relación a los estándares regulados en el artículo 74 y en función de los incrementos de aprovechamiento que el planeamiento otorgue o de los aprovechamientos atribuidos a la unidad, o unidades, de actuación urbanizadora que en su caso se delimiten.

b) Las de superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo suficiente e idóneo para materializar el diez por ciento de la diferencia de aprovechamiento entre el correspondiente a la situación final y la inicial de la reforma interior. Este porcentaje podrá incrementarse o disminuirse por el planeamiento según proceda y de forma suficientemente motivada, en función de las plusvalías generadas por la acción pública y el papel incentivador que la reforma interior otorgue a la iniciativa privada, con el límite del 15 por 100 y el 5 por 100, respectivamente.

3. En el caso de terrenos a los que el planeamiento atribuya, sea por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad, sea por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento objetivo superior al preexistente según definición del apartado 3.4 de la Disposición Preliminar, las siguientes:

a) La parte proporcional de suelo dotacional público resultante para aplicar los estándares regulados en el artículo 74 en función del incremento de edificabilidad que el planeamiento otorgue.

b) La superficie de suelo urbanizado con aprovechamiento lucrativo suficiente e idónea para materializar el diez por ciento de la diferencia de aprovechamiento entre el nuevo planeamiento y el preexistente. El planeamiento podrá incrementar o disminuir dicho porcentaje, de manera motivada, en función de las plusvalías y sobre la base de estudio de mercado actualizado hasta el 15 por 100 y el 5 por 100, respectivamente. En ausencia de estudio de mercado, para determinar la diferencia proporcional entre los diversos valores de repercusión de suelo para cada uso global residencial plurifamiliar, unifamiliar, terciario o industrial, se adoptarán los establecidos para cada polígono fiscal en la última ponencia de valores catastrales vigente.

4. Los propietarios tendrán derecho al aprovechamiento urbanístico lucrativo de que sea susceptible su parcela o solar, minorado, en su caso, en la cuantía de la entrega a que se refieren los párrafos a) y b) de los dos números anteriores. A dichos efectos podrá autorizarse la edificación aun cuando la parcela correspondiente no tenga todavía la condición de solar, siempre que quede debidamente garantizada la simultánea y completa urbanización.

B) Los terrenos obtenidos por la Administración municipal en virtud de entrega obligatoria y gratuita por cualquier concepto quedarán afectados a los destinos previstos por el planeamiento de ordenación territorial y urbanística.

Las entregas de suelo previstas en los apartados 2 y 3 de la anterior letra A) siempre que así se justifique, podrán sustituirse por el pago en dinero de su valor calculado conforme al artículo 38, con la finalidad de facilitar la gestión urbanística privada. El importe deberá ser ingresado en todo caso en el patrimonio público de suelo, o en su caso si corresponde a la obtención de las dotaciones correspondientes.»

El apartado A.1 del artículo 32.2 es sustancialmente igual al anterior apartado a.1) por lo que, al no tener aquí lugar modificaciones de contenido, ha de considerarse subsistente la controversia.

El contenido que figura a continuación en el artículo 32.2, por el contrario, sí ha sufrido una modificación sustancial que aclara los supuestos en los que proceden las cesiones que preveía desde su redacción originaria. En efecto, las previsiones de los puntos 2) y 3) de la redacción originaria del artículo 32.2 a) y, correlativamente, del artículo 32.2 b), establecían que el planeamiento urbanístico podía imponer obligaciones de cesión de un 10 por 100 de aprovechamiento así como de suelo dotacional a los propietarios de suelo urbano en los que no se hubieren previsto unidades de actuación urbanizadora, minorándose, por tanto, el derecho al aprovechamiento urbanístico lucrativo de que fuera susceptible su parcela o solar en la cuantía correspondiente a estas cesiones.

El Abogado del Estado consideraba que estas regulaciones eran contrarias a las condiciones básicas para garantizar la igualdad en los derechos y deberes de los propietarios de suelo establecidas en la Ley de régimen del suelo y valoraciones, en la medida en que permitían al planeamiento imponer a los propietarios de suelo urbano consolidado deberes impropios de su régimen jurídico.

Ahora bien, el artículo 32.2 en su actual redacción, dada por la Ley 9/2010, dispone que las obligaciones de cesión de suelo para materializar el 10 por 100 de la diferencia entre el nuevo aprovechamiento y el anterior que corresponde a la Administración, así como del suelo dotacional proporcional, sólo se aplican a suelos urbanos sometidos a operaciones de reforma interior y a terrenos a los que el planeamiento atribuye, bien por cambio del uso a uno de mayor rentabilidad o bien por incremento de la edificabilidad, un aprovechamiento superior al preexistente. Por su parte, el texto refundido de la Ley de suelo, como ya hemos explicado, considera actuaciones de transformación urbanística tanto las actuaciones de reforma y renovación de la urbanización como las actuaciones de dotación (siendo estas últimas las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor

edificabilidad o mayor densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito). En las actuaciones de reforma y renovación, la imposición de las obligaciones de cesión de suelo es claramente acorde con los deberes previstos, con carácter general, para las actuaciones de transformación urbanísticas (art. 16 del texto refundido de la Ley de suelo). Y, por otra parte, la imposición de deberes de cesión de suelo dotacional proporcional, así como del suelo necesario para materializar el 10 por ciento de la diferencia entre el nuevo aprovechamiento y el anterior, en aquellos suelos en los que el planeamiento opera un incremento del aprovechamiento urbanístico existente, es acorde con los deberes que el texto refundido de la Ley de suelo [art. 16.1 a) y 16.1 b)] prevé para las actuaciones de dotación.

En definitiva, tanto las modificaciones operadas en el artículo 32.2 de la Ley extremeña de suelo como en las condiciones básicas establecidas en la legislación estatal han hecho desaparecer, en este punto, las divergencias entre una y otra regulación, debiendo concluirse que ha desaparecido la controversia suscitada en torno a estos aspectos de la redacción inicial del artículo 32.2 —con la única salvedad de su apartado a.1)— y de la parte correlativa del artículo 31.2.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la impugnación del artículo 34.3 —en cuanto establecía el coeficiente reductor a aplicar al aprovechamiento subjetivo en concepto de cesión de la parte proporcional de suelo dotacional— se recurrió por los mismos motivos que el apartado 3) del artículo 32.2 a), por lo que, hemos de afirmar, por las mismas razones expuestas respecto a este precepto, que, sobre este punto, el presente recurso ha perdido objeto.

En conclusión, como consecuencia de las modificaciones introducidas por la Ley extremeña 9/2010 en los preceptos impugnados de la Ley 15/2001 para su adecuación al nuevo marco legal en materia urbanística contenido en el texto refundido de la Ley de suelo, la impugnación de los artículos 14.1.4 b), c) y e), 32.2 [salvo en su apartado a.1)] y 34.3 ha perdido su objeto, resultando improcedente un pronunciamiento al respecto por parte de este Tribunal que sólo está llamado a pronunciarse sobre una controversia competencial en la medida en que la disputa aún esté viva (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 3), lo que no sucede, como ha quedado expuesto, en el caso de los preceptos señalados, porque el legislador extremeño ha modificado los mismos para acomodar su contenido a la legislación estatal.

3. Tras lo expuesto, procede afirmar que, por lo que se refiere al encuadramiento competencial de las cuestiones controvertidas, las partes coinciden en los títulos que consideran de aplicación para la resolución del presente proceso, centrándose, principalmente, la discrepancia en la materia en la que se incardinan los preceptos recurridos: condiciones básicas para el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE), legislación sobre expropiación forzosa (artículo 149.1.18 CE), incluso regulación tributaria (arts. 133.1 y 3 y 149.1.14 CE) o bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18 CE) para el Abogado del Estado, y urbanismo (arts. 148.1.3 CE y 9.31 EAE) para las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma. Se difiere, también, al hilo de esta discrepancia, en la interpretación del alcance y significado de la doctrina sentada por este Tribunal —fundamentalmente, en sus SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 14 de julio— acerca de la delimitación de estos títulos.

Conviene, por tanto, recordar que, tal y como ha afirmado este Tribunal, «cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse para llegar a una calificación competencial concreta, tanto el sentido o finalidad de los títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido delimitando así la regla competencial aplicable al caso» (por todas, STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 3).

A estos efectos es preciso tener presente que, conforme a la doctrina de este Tribunal, «el urbanismo, como sector material susceptible de atribución competencial, alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el

espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la 'ordenación urbanística', como objeto normativo de las leyes urbanísticas», de tal forma que «el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas a o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 6 a)]. En definitiva, la competencia en materia de urbanismo «se traduce en la fijación de lo pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo».

Esta competencia, respecto de la que pueden adquirir competencias las Comunidades Autónomas (art. 148.1.13 CE), es atribuida como exclusiva a la Comunidad Autónoma de Extremadura por el artículo 9.31 EAE. Ahora bien, no debe olvidarse que, tal y como establecieron los fundamentos jurídicos 5 de la STC 61/1997 y 4 de la STC 164/2001, de 11 de julio, y se ha recordado, posteriormente, en la STC 14/2007, de 18 de enero, FJ 3, la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1 CE, por lo que procede afirmar «que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material» (STC 61/1997, FJ 5).

4. Teniendo presente lo anterior, procede ya iniciar el examen de la constitucionalidad de los artículos impugnados de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, comenzando por aquellos preceptos que el Abogado del Estado considera que vulneran la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE al alterar el régimen jurídico estatal de condiciones básicas establecidas para garantizar la igualdad en el cumplimiento de los deberes del propietario de suelo urbano, siendo para ello pertinente abordar, con carácter previo, tanto nuestra doctrina sobre el alcance de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE, como el contexto normativo en que se inserta el debate competencial en torno a los preceptos que ahora nos ocupan.

De acuerdo con la doctrina constitucional, el artículo 149.1.1 CE no atribuye al Estado «la fijación de las bases sobre los derechos y libertades constitucionales» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)] sino sólo el establecimiento de las posiciones jurídicas fundamentales que tienen por objeto garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales y, en el caso que ahora nos ocupa referido al urbanismo, en el ejercicio del derecho de propiedad urbana y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social [STC 61/1997, FJ 9 b)]. Amparado en este solo título competencial, el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, al poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, FJ 7 b)].

Con esa finalidad de establecimiento de las condiciones básicas ex artículo 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y en el cumplimiento de los deberes a ella anudados, afirmamos que el Estado podía establecer categorías de clasificación del suelo como premisa o presupuesto necesario para configurar el régimen de derechos y deberes correspondientes a cada clase de suelo [STC 61/1997, FJ 14 b)], sin que ello, no obstante, pudiera predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial.

Las condiciones básicas para garantizar la igualdad de deberes del propietario del suelo se regulaban, en el momento de la interposición del presente recurso, por la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, que partía a esos efectos de la distinción entre suelo urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable y no urbanizable. Sin embargo,

como ya hemos señalado anteriormente, el actual parámetro de enjuiciamiento es el texto refundido de la Ley de suelo de 2008 en el que el legislador ha abandonado como presupuesto previo de la determinación de estas condiciones básicas la tradicional clasificación tripartita del suelo, optando por distinguir únicamente dos situaciones básicas de suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado. Se encuentra en situación de suelo rural el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, así como el suelo susceptible de transformación urbanística de acuerdo con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización y su conversión en suelo urbanizado, y también cualquier otro suelo que no reúna los requisitos del suelo urbanizado (art. 12.2). Están, por su parte, en situación de suelo urbanizado, los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población y se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento (art. 12.3). En consecuencia, conviene ahora destacar que pueden no estar en situación de suelo urbanizado no sólo el suelo urbanizable, sino también terrenos que la anterior legislación estatal y una buena parte de la legislación urbanística autonómica han venido considerando suelo urbano.

Hay que recordar también que, tal y como hemos señalado en el apartado b) del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, la ley estatal no establece las facultades y deberes exclusivamente en función de la situación básica en la que se encuentra el suelo, sino, también y primordialmente, en función del destino y del estadio en el que se encuentran los terrenos dentro de los procesos de transformación urbanística, sean éstas actuaciones de urbanización o actuaciones de dotación.

Por otro lado, la Ley extremeña 15/2001, en la redacción actual (introducida por la Ley 9/2010, de 18 de octubre) de su artículo 9.2 —no impugnado—, dispone que tienen la condición de suelo urbano no consolidado los terrenos que son suelo urbano bien por formar parte de un núcleo de población existente o por ser integrables en él y contar con ciertos servicios urbanísticos (como mínimo, con acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de aguas, suministro de energía eléctrica y evacuación de aguas residuales, en los términos que precisen los criterios de ordenación urbanística), bien por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento o bien por estar consolidados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido efectiva y suficientemente por las redes de los servicios generales y delimitado en la forma en que precisen los criterios de ordenación urbanística, cuando para su urbanización o reurbanización en los términos del planeamiento: a) sean sometidos a operaciones de reforma interior o actuaciones de renovación urbana que deban ejecutarse mediante unidades de actuación urbanizadora integradas en su entorno y cuyo desarrollo deba llevarse a cabo por el procedimiento establecido en el artículo 10.3, que es un procedimiento especial previsto para los casos en los que, no habiendo tenido lugar la aprobación del programa de ejecución, los particulares formulen consulta al municipio sobre la viabilidad de la transformación urbanizadora; b) su urbanización o nivel de dotaciones públicas existentes no comprenda todos los servicios precisos o no tengan la proporción adecuada, respectivamente, o unos u otras no cumplan los requerimientos establecidos por los criterios de ordenación urbanística; c) se atribuya a parcelas concretas un aprovechamiento objetivo superior al preexistente bien por asignación de mayor edificabilidad o por cambio de uso de mayor rentabilidad económica, cuya materialización requiera la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas y la aplicación de las técnicas de aprovechamiento urbanístico o de las compensaciones monetarias sustitutivas.

La legislación urbanística extremeña incluye, por tanto, en suelo urbano no consolidado diversos tipos de suelos: suelos que se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado que sufren un incremento de aprovechamiento objetivo cuya materialización exige la delimitación previa de unidades de actuación discontinuas; suelos

urbanizados que deben ser objeto de reforma interior o renovación urbana que requieren una actuación urbanizadora; y suelos que no se encuentran en la situación básica de suelo urbanizado puesto que no cuentan aún con una urbanización plena o con un nivel de dotaciones adecuado.

5. Expuesta la doctrina constitucional acerca del alcance de las competencias estatales ex artículo 149.1.1 CE y el contexto normativo de los preceptos impugnados por el Abogado del Estado por entender que vulneran el régimen jurídico estatal de condiciones básicas que garantizan la igualdad en el cumplimiento de los deberes del propietario de suelo urbano, procede adentrarse ya en el análisis de la constitucionalidad de los mismos, siguiendo el orden propuesto para su impugnación por el Abogado del Estado (aunque excluyendo de ese análisis los preceptos cuya impugnación, como se ha dicho más atrás, ha perdido objeto).

a) El artículo 14.1.3 de la Ley 15/2001 en su redacción original dispone:

«1. Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, los siguientes deberes:

...

1.3 Cuando los terrenos pertenezcan al suelo urbano no consolidado cuya ejecución deba tener lugar en unidades de actuación urbanizadora, los previstos en el apartado 1.2 anterior, excepto el de costear y, en su caso, ejecutar la parte de las obras situada fuera del ámbito de la actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas, salvo que así se estableciera en el Programa de Ejecución.»

El Abogado del Estado considera que este precepto, al establecer que el programa de ejecución puede obligar a los propietarios de suelo urbano no consolidado a costear y ejecutar la parte de las obras «situadas fuera del ámbito de actuación y que sea precisa para asegurar la conexión a las redes generales de servicios y dotaciones públicas», modifica sustancialmente el régimen de deberes de la propiedad del suelo previsto en la normativa estatal, pues, en esta normativa, ese deber se impone únicamente a los propietarios de suelo urbanizable. Las representaciones procesales de las instituciones autonómicas defienden la constitucionalidad de este precepto señalando, en primer término, que realmente el reproche de inconstitucionalidad se circunscribe al inciso final que dice «salvo que así se estableciera en el Programa de Ejecución» y argumentando, fundamentalmente, que la norma habilita al programa de ejecución para imponer, excepcionalmente, la obligación de costear y ejecutar las obras de conexión a las redes generales sólo cuando se den, en el ámbito de que se trate, circunstancias de desconexión que lo justifiquen.

Ciertamente, el reproche de inconstitucionalidad del Abogado del Estado al artículo 14.1.3 no alcanza a la totalidad de este precepto, sino que, tal y como señalan las representaciones procesales de las instituciones autonómicas, se circunscribe al último inciso del artículo 14.1.3 «salvo que así se establezca en el Programa de Ejecución», por lo que nuestro análisis de constitucionalidad del artículo también habrá de limitarse a esta parte del mismo.

Como recuerda el Abogado del Estado, la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998 establece, únicamente para los propietarios del suelo urbanizable, el deber de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Sin embargo, el vigente texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que es el que este Tribunal ha de tener en cuenta como parámetro normativo prevé, como ya hemos visto, entre los deberes que pueden anudarse a las actuaciones de transformación urbanística, en función de su naturaleza y alcance, el deber de costear, y en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de

ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas [art. 16.1 c)]. Entre estas obras e infraestructuras se entienden incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y además la legislación sobre ordenación territorial y urbanística puede incluir también las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible [art. 16.1 c)].

En la medida en que, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Ley extremeña 15/2001, el suelo urbano no consolidado —y la concreta definición de las clases de suelo, en el marco de las condiciones básicas para la igualdad fijadas por el Estado, es competencia autonómica (STC 61/1997, FJ 14)— puede ser un suelo cuya urbanización no comprenda todos los servicios precisos o éstos no cumplan los requisitos establecidos por los criterios de ordenación urbana, no resulta incoherente, ni contrario a la naturaleza y alcance de la operación de transformación urbanística a acometer para que este suelo se convierta en suelo urbanizado, la imposición del deber de costear y ejecutar esas infraestructuras de conexión si no cuenta con ellas. Lo que el artículo 14.1.3 de la Ley extremeña 15/2001 hace es prever (y ello es coherente con el artículo 16.1 del texto refundido de la Ley de suelo), que el programa de ejecución pueda establecer —hay que entender, lógicamente, que para aquellos casos en los que ello, dadas las características del suelo y la naturaleza y alcance de la transformación urbanística en cuestión, sea necesario— la obligación de realizar la parte de las obras situadas fuera del ámbito de actuación que sea precisa para asegurar la conexión a las redes de servicios y dotaciones públicas, sin que se aprecie, por tanto, invasión alguna de la competencia estatal para la determinación de las condiciones básicas en el ejercicio de los deberes de los propietarios del suelo (art. 149.1.1 CE).

b) El apartado a.1) del artículo 32.2 de la Ley extremeña 15/2001, en su redacción original, se impugna en relación con el artículo 31.2. El artículo 32.2 establece el régimen del suelo urbano para el que el planeamiento no prevea, en orden a su ejecución, la delimitación de unidades de actuación urbanizadora, disponiendo, en su apartado a) que «los terrenos estarán legalmente vinculados a la edificación y al uso previsto por la ordenación territorial y urbanística, así como, en su caso, afectados al cumplimiento por sus propietarios de los deberes pendientes de entre los enumerados en el artículo 14, tal y como resulten precisados por el planeamiento urbanístico». A esos efectos, establece a continuación que las cesiones serán: «1) Las necesarias para obtener la condición de solar de entre las prescritas para el suelo urbanizable en la letra a) del apartado 2 del 31». Esta letra del artículo 31.2 hace referencia a los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansión públicos, equipamientos culturales y docentes y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos. Ahora bien, las cesiones a las que obliga el artículo 32.2 son sólo aquellas precisas para que el terreno adquiera la condición de solar, debiendo tenerse en cuenta que, de acuerdo con el apartado 2.3 de la disposición preliminar de la Ley extremeña 15/2001, el solar es la parcela dotada con los servicios que determine la ordenación urbanística y, como mínimo, con suministro de agua potable y energía eléctrica, evacuación de aguas residuales, acceso por vía pavimentada, acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público.

El Abogado del Estado sostiene que el artículo 32.2 a 1) en relación con el artículo 31.2 es inconstitucional porque establece para los propietarios de suelo urbano consolidado un deber de cesión de suelo dotacional impropio de su régimen jurídico. El Letrado de la Junta de Extremadura considera, por el contrario, que el precepto es constitucional pues el deber de ceder suelo dotacional sólo se refiere al que sea necesario para obtener la condición de solar.

La cuestión controvertida es, por tanto, si la imposición por la norma extremeña a los propietarios de suelo urbano consolidado que aún no tiene la condición de solar de la obligación de ceder gratuitamente a la Administración municipal los terrenos destinados por la ordenación urbanística a dotaciones públicas es o no contraria al régimen de deberes previsto en el texto refundido de la Ley de suelo. Para resolver esta cuestión es preciso aclarar que, de una simple interpretación integradora o sistemática —que, por

tanto, no es preciso llevar al fallo— del artículo 32.2 a 1) en relación con el artículo 31.2 y con el apartado 2.3 de la disposición preliminar de la Ley extremeña, se deduce que el deber de cesión de terrenos para dotaciones se encuentra circunscrito a aquellos supuestos en los que aún proceda completar la urbanización y en lo estrictamente necesario al efecto. Así entendido el precepto, la impugnación del mismo ha de desestimarse, ya que, de acuerdo con el texto refundido de la Ley de suelo, el propietario de suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad tiene la facultad y el deber de edificar en plazo [arts. 6 d) y 9.1] siempre que el terreno se haya convertido «en unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas que se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable», lo que, en definitiva, no sólo enuncia un derecho-deber de edificar, sino también el deber de convertir, previamente, el terreno en solar cumpliendo a esos efectos con los requisitos que establezca la legislación urbanística (autonómica o estatal supletoriamente). Es más, de acuerdo con el artículo 14 del texto refundido de la Ley de suelo, las actuaciones de transformación urbanística comprenden las actuaciones de urbanización necesarias para crear una o más parcelas «aptas para la edificación» y el artículo 16 dispone que las actuaciones de transformación urbanística comportan deberes entre los que se encuentran los de cesión de dotaciones públicas y de costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización previstas. Eso sí, esos deberes deberán entenderse —como ya hemos afirmado anteriormente— en función de la naturaleza y alcance de la actuación de transformación que sea precisa, tal y como matiza el propio artículo 14 del texto refundido de la Ley de suelo. La imposición, en el artículo 32.2 a 1) de la Ley extremeña 15/2001, a los propietarios de suelo consolidado que no tienen la condición de solar de los terrenos dotaciones necesarios para que adquiera esta condición es una obligación accesoria, acorde y proporcionada a la obligación principal de transformar la parcela en solar y resulta, por tanto, coherente con la naturaleza y alcance de la transformación urbanística a realizar.

En definitiva, procede afirmar que el artículo 32.2 a 1) no es inconstitucional.

6. El artículo 44 a) de la Ley extremeña 15/2001, cuyo inciso «en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» ha sido también impugnado, dispone:

«Los proyectos de reparcelación deberán ajustarse a los siguientes criterios:

a) Para la valoración de los bienes y derechos aportados se aplicarán, en defecto de acuerdo unánime entre los afectados por una reparcelación voluntaria, los criterios previstos por la legislación general pertinente, en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley. Los criterios voluntariamente establecidos no podrán ser ni contrarios a la Ley o a la ordenación urbanística aplicable, ni lesivos de derechos de terceros o del interés público.»

El Abogado del Estado considera que el inciso señalado vulnera las competencias para establecer el régimen de valoraciones que corresponden al Estado ex artículos 149.1.18 CE y 149.1.1 CE, tal y como aclaró la STC 61/1997, y que también vulnera la legislación estatal (entonces, artículo 23 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998) que dispone que los criterios de valoración se aplicarán tanto a las expropiaciones como a las operaciones de distribución de cargas y beneficios. Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma de Extremadura defienden la constitucionalidad del inciso afirmando que el precepto reconoce la prevalencia de la legislación estatal, pero permite su desarrollo mediante reglamento autonómico porque la intensidad del título estatal ex artículo 149.1.18 CE no es la misma en materia de valoraciones expropiatorias que en materia de valoraciones en el ámbito de las reparcelaciones, ya que la reparcelación es una técnica urbanística de ejecución del planeamiento —y no una técnica expropiatoria— cuya regulación, de acuerdo con la STC 61/1997, compete a las Comunidades Autónomas. Por ello, señala el Letrado de la

Junta extremeña, la propia legislación estatal dispone que, en materia de reparcelación, los criterios de valoración establecidos en la misma serán de aplicación «de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística», reconociéndose un margen de configuración al legislador autonómico.

La controversia competencial ha de resolverse partiendo de la doctrina sentada por este Tribunal conforme a la cual la regulación de los criterios de valoración «se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del artículo 149.1.1 CE», pero, además, también y principalmente, se inscribe en la competencia estatal para establecer la legislación sobre expropiación ex artículo 149.1.18 CE, pues, en definitiva, se trata de establecer «los criterios de determinación del justiprecio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional» (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 19). No puede acogerse, por tanto, la argumentación de las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña basada en la idea de que al ser criterios de valoración aplicables a la reparcelación, que es una técnica urbanística de ejecución del planeamiento, la intensidad del título competencial estatal es menor. Como ya dijimos en la STC 164/2001, de 11 de julio, siendo la equidistribución un deber de los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística, cuando se establecen criterios legales de valoración que han de aplicarse en aquellos casos en los que no se ha logrado el acuerdo de los propietarios en torno a los mismos para que en el procedimiento de distribución de cargas y beneficios sirvan para cuantificar las aportaciones de cada propietario en términos de aprovechamiento urbanístico o compensaciones pecuniarias, se están, en definitiva, previendo, criterios de tasación expropiatoria, plenamente amparados por la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 CE (STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 34).

Constatado, pues, que la regulación del régimen de valoraciones es competencia estatal ex artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE, la constitucionalidad del precepto autonómico depende de su conformidad con la legislación estatal. Es preciso, por tanto, tener en cuenta que el texto refundido de la Ley de suelo de 2008, actualmente vigente, regula el régimen de valoraciones disponiendo en su artículo 21 a) que cuando las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, tienen por objeto la verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad en defecto de acuerdo entre los afectados, estas valoraciones se registrarán por lo dispuesto en esta Ley. Ahora bien, los criterios generales de valoración establecidos en el texto refundido de la Ley de suelo han sido posteriormente desarrollados —tal y como se preveía en la disposición transitoria tercera del texto refundido de la Ley de suelo— por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de suelo, en cuyo artículo 6.1 se afirma que «las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos cuyo objeto sea alguno de los establecidos en el artículo 21.1 del texto refundido de la Ley de suelo se rigen por lo dispuesto en dicha ley y, en virtud de la misma, en este Reglamento» y que, por tanto, es aplicable a las valoraciones que hayan de realizarse en los procedimientos de equidistribución en los que no se haya logrado el acuerdo de todos los propietarios acerca de los criterios de valoración a utilizar.

Por otra parte, la legislación estatal que establece los criterios de valoración urbanística aplicables a los procedimientos de equidistribución cuando no exista acuerdo de todos los propietarios dictada ex artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE permite a las Comunidades Autónomas dictar una normativa que cubra las lagunas de la normativa estatal (hoy compuesta por el texto refundido de la Ley de suelo y el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre), es decir, que aborde lo no regulado en la misma. En efecto, en su artículo 28, el texto refundido de la Ley de suelo establece que «[l]a

valoración se realiza, en todo lo no dispuesto en esta Ley: a) Conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tengan por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ella derivadas».

El inciso impugnado por el Abogado del Estado del artículo 44 a) de la Ley extremeña en la medida en que prevé la aplicación de «los criterios previstos por la legislación general pertinente, en los términos que se precisen reglamentariamente en desarrollo de esta Ley» puede, ciertamente, interpretarse de forma contradictoria con el artículo 28 del texto refundido de la Ley de suelo si se entiende que el inciso lo que pretende es que la ley y el reglamento autonómicos se consideren los instrumentos de desarrollo de la ley estatal en el ámbito de la Comunidad Autónoma extremeña, abarcando el espacio que podría ocupar el desarrollo reglamentario estatal de la ley. En esta interpretación, el precepto autonómico resultaría contrario a las competencias de regulación en la materia que corresponden al Estado ex artículos 149.1.1 y 149.1.18 CE. Sin embargo, es doctrina de este Tribunal que «en la labor hermenéutica de los preceptos legales resulta obligado apurar todas las posibilidades de interpretación de conformidad con la Constitución y apreciar la invalidez sólo de aquellos cuya incompatibilidad con la Norma suprema resulte indudable» dado el tenor literal inequívoco del texto legal (por todas, STC 133/2006, de 27 de abril, FJ 14). No es éste el caso del inciso que nos ocupa, respecto del que cabe realizar, sin forzamiento textual que lo impida, una interpretación conforme a nuestra Constitución y respetuosa con las competencias estatales. En efecto, puede entenderse que el precepto autonómico, de forma acorde con el artículo 28 del texto refundido de la Ley de suelo, lo que permite es un desarrollo autonómico legal y reglamentario de la legislación general estatal entendiendo que ésta comprende tanto la ley estatal como su desarrollo reglamentario, pudiendo las normas autonómicas abordar únicamente, bien las lagunas o aspectos no regulados en los mismos, bien aquellos otros aspectos que aun estando regulados requieren de un complemento que puede reputarse como necesario. Así entendido el precepto no plantea problemas de constitucionalidad. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

7. El Abogado del Estado impugna igualmente el inciso final —«que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave»— del apartado g) del artículo 44.

El artículo 44 g) establece que los proyectos de reparcelación deberán ajustarse al criterio de que «será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones y construcciones existentes en las fincas, parcelas o solares originarios o iniciales que sean incompatibles con el planeamiento en ejecución que no hayan sido objeto de sanción por infracción urbanística grave».

El Abogado del Estado considera el inciso inconstitucional porque el legislador autonómico carece de competencia para establecerla y también porque la regulación que contiene resulta contraria a la normativa estatal sobre valoraciones, además de vulnerar el principio *non bis in idem* (art. 25.1 CE) y el derecho a no ser privado de los bienes propios sin indemnización (art. 33.3 CE). Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña se oponen a la declaración de inconstitucionalidad del inciso por los motivos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia.

La delimitación competencial sobre la regulación del régimen de valoraciones y, más concretamente, la competencia estatal para su establecimiento, ya quedó aclarada en el fundamento jurídico anterior, por lo que ahora procede examinar la regulación estatal y contrastar el precepto autonómico con la misma. La actual regulación estatal dispone, como criterios generales de valoración, que «las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes» (párrafo primero del art. 22.3 del texto refundido de la Ley de suelo) y que «en suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2

del artículo 24» (párrafo segundo del art. 22.3 del texto refundido de la Ley de suelo). El párrafo tercero del artículo 22.3 aclara, además, que «se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística». Este último criterio se ha desarrollado por el artículo 5.2 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, de acuerdo con el cual, en los supuestos de edificaciones, construcciones e instalaciones no ajustadas a la legalidad al tiempo de su valoración y para las que no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, en suelo en situación de rural, en ningún caso serán objeto de valoración y tampoco serán tenidas en consideración a los efectos del cálculo de la renta de la explotación, y en suelo en situación de urbanizado, edificado o en curso de edificación, no se computarán a los efectos de la tasación conjunta. Finalmente, por lo que se refiere a las edificaciones o construcciones que hayan quedado incursas en situación de fuera de ordenación, el último párrafo del artículo 22.3 del texto refundido de la Ley de suelo dispone que el valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

En este contexto normativo, es indudable la inconstitucionalidad del inciso impugnado del artículo 44 g) de la Ley extremeña 15/2001, pues el mismo no aborda un aspecto no regulado en la legislación estatal, ni establece un complemento necesario a la misma, por lo que ciertamente cae fuera de la esfera de regulación que compete a las instituciones autonómicas. El precepto resulta contrario a los criterios generales establecidos en la legislación estatal pues establece la indemnizabilidad de plantaciones, instalaciones y construcciones incompatibles con el nuevo planeamiento cuando no se haya impuesto sanción por infracción urbanística grave, mientras que la normativa estatal condiciona la tasación de los mismos a su legalidad y compatibilidad al tiempo de la valoración. Ahora bien, es preciso advertir que la inconstitucionalidad no alcanza únicamente al inciso impugnado por el Abogado del Estado, sino a la totalidad del apartado g) del artículo 44, que debe considerarse contrario al orden constitucional de competencias y a la legislación estatal por los mismos motivos y que, por tanto, procede, también por conexión, declarar inconstitucional.

8. El artículo 94 de la Ley extremeña 15/2001, también impugnado, establece que «la aplicación efectiva de los bienes de los patrimonios públicos de suelo a cualesquiera de los destinos que le son propios legalmente excluye la reversión de los que hubieran sido adquiridos mediante expropiación, aun cuando con posterioridad se produzca, en virtud del planeamiento, un cambio en el destino que se les haya dado».

El Abogado del Estado considera que el precepto es inconstitucional por vulnerar la competencia estatal sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) y resultar contrario a la regulación establecida en la legislación estatal respecto a la reversión en el ámbito urbanístico. El Letrado de la Junta de Extremadura afirma que la regulación de los patrimonios públicos de suelo entra dentro de la competencia autonómica en materia de urbanismo y defiende la conformidad del precepto a la legislación estatal con los argumentos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia, indicando que si acaso podría realizarse una interpretación de conformidad del mismo.

En la actualidad, la regulación estatal de los supuestos de reversión en materia de urbanismo se encuentra en el artículo 34 del texto refundido de la Ley de suelo que dispone que procede la reversión cuando se altera el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, salvo que concurren determinadas circunstancias que se enuncian en el apartado 1 del precepto y entre las cuales se encuentra el que la expropiación se produjera para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, «siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste» [art. 34.1 b)].

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la regulación del derecho de reversión en las expropiaciones urbanísticas. En nuestra STC 164/2001,

de 11 de julio (FJ 39), ante el reproche de inconstitucionalidad respecto al precepto que regulaba esta cuestión en la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998 anteriormente vigente (artículo 40), afirmamos que la competencia legislativa del Estado sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE) abarca la regulación de las garantías de la expropiación, entre las que se encuentra el derecho de reversión. También aclaramos que esta competencia para la regulación del derecho de reversión presenta una doble vertiente. Por un lado, el Estado puede regular la reversión como garantía común de todos los propietarios, con abstracción del ámbito material en que tenga lugar cada concreta expropiación, estableciendo mediante criterios generales cuándo, y con el cumplimiento de qué requisitos, puede o debe nacer el derecho de reversión, así como los supuestos generales en los que se excluye tal derecho. En esta vertiente de su competencia, el Estado no tiene «ningún límite... en razón del grado de detalle que puede alcanzar su regulación» (FJ 39). Por otro lado, el Estado puede dictar también normas especiales sobre reversión que se refieran, incluso, a sectores o materias de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, como es el caso del 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 actual artículo 39.1 b) del texto refundido de la Ley de suelo es precisamente una expresión o modulación de la regulación de la garantía reversional y, concretamente, de la garantía de vinculación al fin expropiatorio que con carácter general establece el artículo 54 de la Ley de expropiación forzosa. Modulación de la regla general que responde a la idea de que la misma finalidad expropiatoria puede cumplirse con distintos «destinos» del bien expropiado (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13).

Pues bien, sin duda alguna, a la misma idea responde el artículo 94 de la Ley extremeña, sin que se advierta contradicción alguna entre este precepto y el actual artículo 34 del texto refundido de la Ley de suelo; en ambos casos lo que se prevé es que no surge el derecho a reversión cuando, aun cambiando el destino del bien como consecuencia de modificación o revisión del planeamiento, el bien expropiado se siga destinando a uno de los fines propios de los patrimonios públicos de suelo. Debe afirmarse, en consecuencia, que el artículo 94 de la Ley extremeña 15/2001 no es inconstitucional.

9. El artículo 131.2 de la Ley extremeña 15/2001 establece que, cuando la ejecución del planeamiento se lleve a cabo a través del procedimiento de gestión indirecta, esto es, mediante agente urbanizador, los propietarios que declinen cooperar podrán presentar, antes del acuerdo aprobatorio del programa de ejecución, solicitud de expropiación de sus terrenos que supondrá la incoación del expediente de determinación del justiprecio para la finca correspondiente «según el valor que corresponda al suelo, conforme a la legislación aplicable y, cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo». La queja de inconstitucionalidad que formula el Abogado del Estado se refiere únicamente al último inciso del precepto («cuando se trate de suelo urbanizable, en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo») por considerar que el objetivo del mismo es valorar —en contra de lo previsto en la legislación estatal— como suelo urbanizable sin ámbito delimitado ni fijación de condiciones de desarrollo y, por tanto, como suelo no urbanizable, un suelo que, en el momento de la expropiación, necesariamente ha de tener un ámbito delimitado y unas condiciones de desarrollo fijadas. Por el contrario, las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña no aprecian contradicción entre del inciso del precepto y la regulación estatal pues consideran que mientras no se aprueba el correspondiente programa de ejecución, que es el instrumento que en la legislación extremeña legitima la ejecución de las actuaciones urbanizadoras en suelo urbanizable, la valoración correspondiente al suelo en cuestión es la propia del suelo no urbanizable común, siendo, por otra parte, plenamente acorde con el mandato constitucional de impedir la especulación que la legislación extremeña prevea que el suelo urbanizable adquiera su valor residual cuando sus propietarios asuman las cargas que acompañan a la obtención de los beneficios urbanísticos correspondientes.

Es preciso tener en cuenta que el inciso recurrido dispone que, cuando se trate de suelo urbanizable, lo será necesariamente en su condición de suelo sin delimitación de ámbito de actuación ni establecimiento de sus condiciones de desarrollo, porque el artículo 131.2 prevé que la manifestación del propietario de no cooperar con la ejecución del planeamiento y la solicitud de expropiación se realicen antes de que sea aprobado el programa de ejecución y este instrumento es, en la Ley extremeña 15/2001, el que delimita la actuación y establece las condiciones de desarrollo. La previsión guarda, por tanto, una clara coherencia interna con otros aspectos de la regulación que no han sido impugnados por inconstitucionales. Por otra parte, el actual texto refundido de la Ley de suelo regula la valoración del suelo en sus artículos 23 y 24 —cuya constitucionalidad, desde una perspectiva material, no procede ahora valorar, tal y como hemos señalado en el fundamento jurídico 2 b) de esta Sentencia— prescindiendo a estos efectos de la clasificación del suelo y basándose únicamente en la situación básica del mismo, es decir, en la distinción entre suelo rural y suelo urbanizado, entrando claramente, como ya hemos visto, los suelos clasificados como urbanizables en la situación básica de suelo rural, por lo que, en cualquier caso, tampoco existiría contradicción, desde esta perspectiva, entre el precepto autonómico y la regulación estatal.

Debe, por todo ello, declararse que el precepto autonómico no ha vulnerado la competencia estatal.

10. El artículo 140.2 de la Ley extremeña 15/2001 regula el sistema de expropiación para la ejecución pública del planeamiento urbanístico previendo en su apartado 2 que «el pago del justiprecio podrá realizarse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente de acuerdo con lo previsto en el punto 2 del artículo 149». Este último precepto dispone que «el pago del justiprecio podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación» si bien «por acuerdo con el afectado, podrán adjudicarse terrenos situados fuera de dicha actuación». Por otra parte, establece también que «el solo desacuerdo en la valoración de la finca, parcela, solar o aprovechamiento ofrecido en pago del justiprecio no impedirá la permuta de un bien por otro, si bien el expropiado podrá acudir al Jurado Autonómico de Valoraciones para que fije con carácter definitivo el valor del adjudicado en pago» y «la diferencia en más que suponga el valor que fije dicho Jurado se pagará siempre en dinero».

El Abogado del Estado considera que esta regulación, que permite satisfacer el pago del justiprecio expropiatorio mediante la adjudicación de terrenos sin contar con el acuerdo del propietario expropiado, resulta contraria a la garantía expropiatoria prevista en la legislación estatal sobre suelo, que establece que el pago en especie sólo podrá tener lugar cuando medie acuerdo con el expropiado y cuya constitucionalidad ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en su STC 164/2001. Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma de Extremadura defienden la constitucionalidad del artículo 140.2 en relación con el artículo 149.2 afirmando, en primer lugar, que la regulación no se refiere a la expropiación forzosa como institución garantizadora del derecho de propiedad privada que efectivamente compete al Estado, sino a un sistema de ejecución del planeamiento urbanístico cuya regulación corresponde a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo (STC 61/1997). Por otra parte, incluso si se considerara aplicable la regla estatal al sistema de expropiación forzosa, entienden que esta regla se limita a habilitar para el pago en especie mediando acuerdo del expropiado, pero sin prohibir este tipo de pago cuando no medie acuerdo. Es más, si se interpretara que la norma estatal contiene una prohibición, tampoco sería necesario declarar inconstitucional el precepto impugnado, pues cabría una interpretación de conformidad integrándose el artículo 149.2 con la exigencia de acuerdo del propietario para proceder al pago mediante la adjudicación de solares.

La regla estatal que opera de canon constitucional se encuentra hoy en día recogida en el artículo 30.1 del texto refundido de la Ley de suelo que prevé, al regular el justiprecio de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística, que «si hay

acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie». La propia literalidad de la frase pone de manifiesto que no estamos ante una regla simplemente habilitante del pago en especie cuando media acuerdo del expropiado, pero que no prohíbe este tipo de pago de forma forzosa. Es indudable que, tal y como afirmamos en nuestra STC 164/2001, FJ 37, respecto al anterior artículo 37 de la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998, de contenido equivalente, lo que el Estado está regulando es una garantía para el expropiado que consiste en que el pago del justiprecio será en dinero, salvo que concurra su consentimiento para que se proceda a un pago en especie. No puede, por tanto, acogerse la interpretación de la regla estatal que proponen las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña y es, por tanto, preciso analizar la cuestión competencial planteada por las partes, esto es, si la regulación autonómica al referirse a un sistema de ejecución del planeamiento urbanístico se enmarca en la materia «urbanismo» de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas o si, por el contrario, afecta a las garantías previstas por el Estado para las expropiaciones forzosas por razón de la ordenación territorial y urbanística ex artículo 149.1.18 CE.

Ciertamente, la Ley extremeña 15/2001 en su artículo 140 está consagrando un determinado tipo de sistema de ejecución del planeamiento urbanístico, lo cual entra dentro de las competencias que, en materia de urbanismo, corresponden a la Comunidad Autónoma de Extremadura. Ahora bien, a diferencia de otros sistemas de ejecución del planeamiento (compensación, cooperación...) en los que participan voluntariamente los particulares afectados y en los que se utilizan técnicas urbanísticas singulares (por ejemplo, la reparcelación), el sistema de expropiación forzosa consiste en la eliminación *ab initio* de los particulares y la asunción por la Administración de la realización de todo el proceso de ejecución del plan, para lo cual se priva a los afectados de sus bienes mediante la técnica ordinaria de la expropiación forzosa y no mediante una técnica urbanística singular. La regulación de la misma se rige, por tanto, por la distribución competencial, que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal (SSTC 61/1997 y 164/2001), existe sobre la materia «expropiación forzosa», conforme a la cual y en lo que ahora interesa, corresponde al Estado el establecimiento de las garantías expropiatorias, pudiendo establecer modulaciones o especialidades para determinados sectores aunque sean, como es el caso del urbanismo, de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (SSTC 61/1997, FJ 30, y 164/2001, FFJJ 37 y 39). El legislador estatal, al prever en el artículo 30.1 del texto refundido de la Ley de suelo la regla del pago en especie sólo cuando existe acuerdo con el expropiado, está estableciendo una garantía para las expropiaciones forzosas por razón de la ordenación territorial y urbanística dentro de las competencias que corresponden al Estado en virtud del artículo 149.1.18 CE. Se trata de una regla que, en consecuencia, las Comunidades Autónomas deben respetar en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

Llegados a este punto, debemos, por tanto, analizar si la regulación establecida en el artículo 140.2 en relación con el artículo 149.2 de la Ley extremeña, aun cuando planteando dudas respecto a su conformidad con la garantía prevista en la legislación estatal, puede ser objeto de una interpretación conforme a la distribución constitucional de competencias. A estos efectos es preciso advertir que de la literalidad del artículo 140.2 leído junto con el artículo 149.2 se deduce que la regulación autonómica habilita a la Administración para el pago del justiprecio expropiatorio en especie sin que concurra el acuerdo del expropiado, salvo cuando se pretende entregar, a modo de justiprecio, la adjudicación de solares que se encuentran fuera de la unidad de actuación. Sólo en este último caso el artículo 149.2 exige el acuerdo del afectado («el pago del justiprecio podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación» si bien «por acuerdo con el afectado, podrán adjudicarse terrenos fuera de dicha actuación»), lo que evidencia que la regla general que establecen los preceptos es la contraria: la posibilidad de pagar en especie sin necesidad de que concurra la conformidad del afectado. No estamos, por tanto, ante una regulación que permita varias interpretaciones, pudiendo elegir de entre éstas aquella que resulta conforme a la Constitución, sino de preceptos cuya literalidad es clara y no deja margen

para interpretaciones alternativas (*in claris non fit interpretatio*; no cabe interpretación *contra legem*; por todas, STC 138/2005, de 26 de mayo, FJ 5 y las allí citadas), por lo que su incompatibilidad con la garantía expropiatoria consagrada en la regla estatal obliga a declarar la inconstitucionalidad del artículo 149.2, salvo en su primer inciso que se corresponde con el contenido del artículo 140.2 («el pago del justiprecio podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de ejecución»). No es preciso declarar inconstitucional el artículo 140.2, pues la inconstitucionalidad de este derivaba de su interpretación conjunta con el artículo 149.2 de la ley extremeña. Eliminada del ordenamiento jurídico la parte del artículo 149.2 disconforme con la garantía expropiatoria, el contenido del artículo 140.2 permite una interpretación conforme a la Constitución, pues cabe entender que cuando establece que el pago del justiprecio «podrá» realizarse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente, esa posibilidad se refiere, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30.1 del texto refundido de la Ley de suelo a los supuestos en los que concurra el acuerdo del expropiado.

En conclusión, procede declarar inconstitucional el artículo 149.2 de la Ley extremeña salvo en su inciso primero. El artículo 140.2 y el primer inciso del artículo 149.2 se consideran conformes a la Constitución siempre que se entienda que permiten el pago mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente únicamente cuando concurra el consentimiento del expropiado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

11. Se impugna también el artículo 159.2.2 a) en relación con el apartado 2.4 del mismo precepto. La Ley extremeña 15/2001 habilita a la Administración actuante para que, en caso de incumplimiento del deber de edificar, expropie la parcela o solar, o bien opte por la ejecución del planeamiento mediante sustitución del propietario (artículo 158). Cuando se opte por esta última solución y se convoque de oficio el correspondiente concurso para la sustitución del propietario incumplidor, el artículo 159.2.2 a) establece que «la convocatoria del concurso deberá expresar las condiciones pertinentes, entre las que habrán de figurar, en todo caso y como mínimo, las siguientes: a) precio a satisfacer por el adjudicatario, que en ningún caso podrá ser inferior al cincuenta por ciento del valor del aprovechamiento urbanístico atribuido a la parcela o el solar», disponiendo, además, el apartado 2.4 que «la certificación municipal del acuerdo de adjudicación producirá la transmisión forzosa de la propiedad».

El Abogado del Estado considera que el artículo 159.2.2 a) en relación con este apartado 2.4 es inconstitucional porque contempla una regla de valoración con sanción para el propietario incumplidor del deber de edificar que no se prevé en la legislación estatal sobre valoraciones —la regla existía en el texto refundido de la Ley del suelo de 1992 pero fue derogada por la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 1998— y que, por tanto, resulta contraria a ésta, vulnerando las competencias estatales. Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma defienden, por el contrario, la constitucionalidad del precepto por las razones expuestas en los antecedentes de esta Sentencia.

Puesto que la queja se refiere a una supuesta inconstitucionalidad mediata del artículo 159.2.2 a) en relación con su apartado 2.4, es necesario realizar un contraste de este precepto de la ley extremeña con la actual legislación estatal sobre este punto, debiendo señalarse que, a diferencia del Ley de régimen del suelo y valoraciones, el texto refundido de la Ley de suelo sí contiene una regulación sobre la cuestión controvertida. En su artículo 9.1 (párrafo segundo), el texto refundido de la Ley de suelo dispone que «en el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa vigente» y en su artículo 36 afirma que el incumplimiento del deber de edificación habilita para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa. No obstante, en su apartado 3, el artículo 36 también consagra, como condición básica que persigue garantizar la igualdad de todos los españoles en el cumplimiento de su deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE) y que, por tanto, ha de ser respetada por las legislaciones urbanísticas autonómicas, un límite a

la sanción por el incumplimiento del deber de edificar que consiste en que «el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración». Se advierte, por tanto, una diferencia en el parámetro que utilizan para fijar el tope de la sanción, puesto que el precepto estatal fija el máximo posible de sanción en el 50 por 100 del valor del derecho de propiedad del suelo, mientras que el precepto autonómico fija ese máximo en el 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico atribuido al solar o parcela. No obstante, la diferencia es tan sólo aparente, puesto que, de acuerdo con el artículo 24 del texto refundido de la Ley de suelo, para la valoración del suelo urbanizado se tiene en cuenta el uso y edificabilidad atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, lo que es equivalente a su aprovechamiento urbanístico. No existe, por tanto, disconformidad del artículo 159.2.2 a) en relación con su apartado 2.4 con las condiciones básicas establecidas por el Estado en el artículo 36 del texto refundido de la Ley de suelo, procediendo, por tanto, declarar que el precepto autonómico no es inconstitucional.

12. El artículo 159.4 de la Ley extremeña 15/2001 dispone, en relación con el concurso para la sustitución del propietario incumplidor del deber de edificar:

«El régimen de garantías y de relaciones entre Administración, adjudicatario y propiedad, será el establecido para el sistema de concierto contemplado en esta Ley, si bien adaptado a las especificidades derivadas del objeto de la actuación edificatoria. En el supuesto de opción por pago en edificación resultante, el adjudicatario podrá, de no aceptar el propietario la oferta formulada, solicitar al Municipio su imposición forzosa. Éste deberá resolver, en el plazo máximo de un mes, previa audiencia del propietario, pudiendo introducir modificaciones en la propuesta. La aprobación administrativa producirá, para la parcela o el solar, los efectos de la reparcelación y, en particular:

- a) La adjudicación de la parcela o el solar en proindiviso y en la proporción resultante al adjudicatario junto con el o los propietarios.
- b) La ocupación de la parcela o solar por el adjudicado del concurso a los efectos de la realización de las obras.

El transcurso del plazo máximo para resolver expresamente sin notificación de resolución alguna determinará la aprobación, a todos los efectos y por acto presunto producido por silencio administrativo positivo, del Programa de Ejecución Edificatoria presentado.»

El Abogado del Estado considera que este artículo incurre en un vicio de inconstitucionalidad mediata al prever un supuesto de pago en especie sin consentimiento del propietario en contra de la garantía expropiatoria consagrada en la legislación estatal. Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña consideran que, por el contrario, el precepto debe reputarse constitucional, bien por entender que la regulación estatal no prohíbe que la legislación autonómica establezca el pago en especie sin mediar acuerdo del afectado, o bien realizando una interpretación conforme de la regulación autonómica. A lo que el Letrado de la Asamblea extremeña añade que no se está aquí regulando la expropiación forzosa, sino una técnica urbanística, por lo que el establecimiento de una regla especial en cuanto a la modalidad de pago del justiprecio entra dentro de la competencia urbanística que corresponde a la Comunidad Autónoma.

El artículo 159.4 de la Ley extremeña 15/2001 está regulando la sustitución forzosa como técnica que permite hacer frente a los incumplimientos de los deberes de edificación previstos en la legislación urbanística. La previsión de esta técnica para los supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad es plenamente acorde con la legislación estatal actualmente vigente. En efecto, el artículo 36 del texto refundido de la Ley de suelo dispone, en su apartado 1, que «el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta Ley habilitará para la expropiación por

incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias». Es más, el mismo artículo 36 del texto refundido de 2008 establece que «la sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo». No se trata, pues, de una expropiación forzosa ordinaria en la que el beneficiario privado de la misma tenga que pagar un justiprecio al expropiado (en dinero o en especie con su consentimiento). La sustitución forzosa es una figura distinta de la edificación forzosa con sanción por incumplimiento de la función social de la propiedad, que el texto refundido de la Ley de suelo consagra y permite, y que implica que el adjudicatario del concurso adquiere la facultad de edificar procediéndose a la constitución de una copropiedad, en régimen de propiedad horizontal, con el anterior propietario. No se aplica, aquí, por tanto, la garantía prevista en el artículo 30.1 del texto refundido sobre el pago en especie mediante acuerdo del expropiado, ni cabe, por tanto, advertir ninguna inconstitucionalidad mediata del precepto autonómico por vulnerar dicha garantía. En consecuencia, el artículo 159.4 de la Ley extremeña 15/2001 no puede reputarse inconstitucional.

13. El artículo 199 de la Ley extremeña 15/2001, que establece el régimen de sanciones urbanísticas, dispone en su apartado 6:

«Sin perjuicio de las medidas señaladas en los apartados anteriores, la Administración actuante podrá expropiar los terrenos con una reducción del veinticinco por ciento de su valor en los supuestos de reincidencia, incumplimiento de la sanción propuesta o insolvencia del responsable o responsables de la infracción, así como de las infracciones referidas a operaciones de reparcelación. En este supuesto sólo podrán ser indemnizadas aquéllas obras útiles y que sean conformes con la ordenación territorial urbanística que resulte aplicable.

La propiedad del suelo pasará a ser de titularidad municipal. En el supuesto de que en la finca existan terceros adquirentes de viviendas, locales o titulares de derechos reales sobre cosa ajena, serán mantenidos en su derecho pero la Administración tendrá derecho de tanteo y retracto sobre dichas viviendas, locales o titulares de derechos, sobre la primera y sucesivas transmisiones que se den sobre dichos inmuebles. Los terrenos, locales y viviendas deberán dedicarse al patrimonio público del suelo para la promoción del alquiler en cualquiera de las modalidades de gestión previstas en la legislación general y específica de régimen jurídico y de contratación.»

El Abogado del Estado considera esta regulación inconstitucional por introducir una regla de valoración del suelo que implica una reducción del 25 por 100 de su valor para los casos en que la expropiación es consecuencia del incumplimiento de la función social de la propiedad lo que resulta contrario a la legislación estatal y para la que la Comunidad Autónoma carece de competencia. La queja de inconstitucionalidad debe ser rechazada pues el precepto autonómico, al prever, a modo de sanción, una reducción del veinticinco por ciento del valor de los terrenos, es plenamente conforme con el artículo 36.3 del texto refundido de la Ley de suelo, de acuerdo con el cual, en los supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, el contenido del derecho de propiedad no podrá ser minorado en un porcentaje superior al 50 por 100 de su valor.

14. El siguiente precepto impugnado es el artículo 43.4 de la Ley extremeña 15/2001, que dispone:

«Las adjudicaciones de terrenos y las indemnizaciones sustitutorias a que dé lugar la reparcelación gozarán, cuando se efectúen a favor de los propietarios, del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos comprendidos en la correspondiente unidad de actuación, de las exenciones y bonificaciones fiscales

previstas en los impuestos que graven, por cualquier concepto, los actos documentados y las transmisiones patrimoniales, previstas o autorizadas por la legislación general, autonómica y local.»

Según el Abogado del Estado, el artículo 43.4 resulta contrario al artículo 159.4 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, pues extiende el tratamiento fiscal especial de las juntas de compensación al «urbanizador» y a los «titulares de otros derechos» alterando el régimen de beneficios fiscales en distintas modalidades tributarias y vulnerando las competencias estatales *ex* artículos 133.1 y 3 y 149.1.14 CE e incluso artículo 149.1.18 CE en lo que afecta al impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (SSTC 19/1987, de 17 de febrero, y 179/1985, de 19 de diciembre). El Letrado de la Asamblea de Extremadura defiende que el artículo 43.4 no establece ninguna exención tributaria, pues en realidad «el precepto se limita a formular una declaración vacía», una remisión en blanco a la legislación sobre la materia, por lo que la Comunidad Autónoma no se ha apropiado, aquí, de ninguna competencia ajena. Este argumento es compartido por el Letrado de la Junta de Extremadura, que añade que «si en un impuesto de la competencia legislativa estatal se articulan medidas de fomento de determinadas actividades urbanísticas privadas, deberá ser el legislador urbanístico el competente para integrar su supuesto de hecho».

El precepto estatal actualmente vigente, que ha sustituido al artículo 159.4 del texto refundido de la Ley del suelo de 1992, y que, por tanto, debe tenerse en cuenta ahora como parámetro de enjuiciamiento de la norma autonómica, es el artículo 18.7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, que dispone que «las transmisiones de terrenos a que den lugar las operaciones distributivas de beneficios y cargas por aportación de los propietarios incluidos en la actuación de transformación urbanística, o en virtud de expropiación forzosa, y las adjudicaciones a favor de dichos propietarios en proporción a los terrenos aportados por los mismos, estarán exentas, con carácter permanente, si cumplen todos los requisitos urbanísticos, del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, y no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana». En la regulación estatal, por tanto, la exención del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y la no sujeción al impuesto sobre el valor de los terrenos de naturaleza urbana se refiere, exclusivamente, a los propietarios.

El artículo 43.4 de la Ley extremeña no puede entenderse como una simple remisión en blanco a las previsiones de las normas reguladoras de los impuestos que graven, por cualquier concepto, los actos documentados y las transmisiones patrimoniales, porque lo que el precepto realmente está previendo es la extensión de las exenciones y bonificaciones que esas normas prevean, por un lado, a un nuevo supuesto de hecho que son las indemnizaciones sustitutorias, y por otro, a nuevos beneficiarios que son el agente urbanizador y los titulares de otros derechos comprendidos en la unidad de actuación. La norma autonómica modifica, así, en un sentido ampliatorio, tanto el ámbito objetivo como subjetivo de la exención y la no sujeción previstas en la legislación urbanística estatal.

Pues bien, sentado lo anterior, conviene insistir en que el precepto se refiere únicamente a las exenciones y bonificaciones que se contemplan respecto a impuestos que gravan, es decir, cuyos hechos imposables son, los actos jurídicos documentados o las transmisiones patrimoniales. Por tanto, en contestación a las alegaciones del Abogado del Estado, hay que afirmar que la regulación extremeña no puede entenderse referida al impuesto municipal sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana porque éste no grava la transmisión patrimonial en sí misma, sino el incremento de valor que el terreno experimenta y que se pone de manifiesto como consecuencia de la transmisión de la propiedad de los terrenos (art. 104.1 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo).

En nuestro sistema jurídico, los impuestos que gravan los actos jurídicos documentados y/o las transmisiones patrimoniales son el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y el impuesto sobre el valor añadido.

El impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados sí es, en efecto, un impuesto —cedido a las Comunidades Autónomas— que grava los hechos imponible contemplados por el precepto autonómico y, por tanto, a él sí hay que entender referida la ampliación tanto objetiva como subjetiva que opera el artículo 43.4 de la Ley extremeña 15/2001 respecto a la exención prevista en la legislación estatal, que se circunscribe a las transmisiones y adjudicaciones de terrenos y a los propietarios (tanto en el artículo 18.7 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 como en el artículo 45.7 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados). A efectos del enjuiciamiento de la constitucionalidad de esta previsión autonómica, hay que tener presente que, de acuerdo con el artículo 19.2 d) de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, en la redacción dada por la Ley 3/2009, de 18 de diciembre, así como con el artículo 49.1 b) de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por el que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, las Comunidades Autónomas, pueden, en los términos que establezca la ley que regule la cesión, asumir competencias normativas que les permiten establecer deducciones y bonificaciones de la cuota del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados en relación con la transmisión de bienes inmuebles. La Ley 27/2010, de 16 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Extremadura dispone, a estos efectos, que el alcance y condiciones de la cesión de tributos a la Comunidad Autónoma de Extremadura «son los establecidos en la Ley 22/2009, de 18 de diciembre», por lo que, incluye la competencia para establecer únicamente deducciones y bonificaciones de la cuota. La ampliación operada por el artículo 43.4 de la Ley extremeña 15/2001 respecto al supuesto de hecho y al beneficiario de la exención prevista por la legislación estatal, al no ser una simple deducción o bonificación de la cuota del tributo, debe declararse inconstitucional.

Por otra parte, hay —pese a que el Abogado del Estado no lo ha mencionado— otro impuesto que, como ya hemos señalado, también grava las transmisiones patrimoniales: el impuesto sobre el valor añadido. Este impuesto recae, entre otros hechos imponible, sobre las entregas de bienes efectuadas por empresarios o profesionales (artículo 1 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del impuesto sobre el valor añadido), entendiéndose incluidos en el concepto de empresario o profesional a quienes efectúan la urbanización de terrenos con la finalidad de su venta, adjudicación o cesión por cualquier título, aunque sea ocasionalmente [art. 5.1 d) de la Ley 37/1992]. La Ley exime, no obstante, del impuesto «las entregas de terrenos que se realicen como consecuencia de la aportación inicial a las Juntas de Compensación por los propietarios de los terrenos comprendidos en polígonos de actuación urbanística y las adjudicaciones de terrenos que se efectúen a los propietarios citados por las propias Juntas en proporción a sus aportaciones» extendiéndose la exención a «las entregas de terrenos a que dé lugar la reparcelación» (art. 20.21). La exención tiene, por tanto, como objeto únicamente las entregas y adjudicaciones de terreno y como beneficiarios exclusivamente a los propietarios, por lo que, la regulación estatal no incluye ni las indemnizaciones sustitutorias, ni el agente urbanizador, ni los titulares de otros derechos, que, sin embargo, conforme al artículo 43.4 de la Ley extremeña 15/2001 sí quedarían exentos del impuesto. La previsión autonómica en este sentido es inconstitucional. Hay que recordar que, respecto al impuesto sobre el valor añadido existe cesión de un porcentaje de la recaudación tanto a las Comunidades Autónomas (art. 13 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre) como a los municipios (arts. 112 y 116 del texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo), pero la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, no prevé la cesión de competencias normativas sobre este impuesto, por lo que las Comunidades Autónomas no pueden modificar el régimen jurídico estatal de exenciones previsto para el impuesto sobre el valor añadido.

En definitiva, deben declararse inconstitucionales los incisos «indemnizaciones sustitutorias» y «del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos» del artículo 43.4 de la Ley extremeña 15/2001. El resto del precepto es conforme a la Constitución siempre que se entienda en los términos en que ha sido interpretado en este fundamento jurídico y, en particular, siempre que se considere que no hace referencia al impuesto sobre el valor añadido, cuya regulación plena compete exclusivamente al Estado. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

15. El artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001, que regula la innovación de la ordenación urbana (revisión y modificación del planeamiento) establece que «los planes de ordenación urbanística calificarán como suelo dotacional las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso docente o sanitario, elementos funcionales de las redes de infraestructura general, e instalaciones adscritas a la Defensa Nacional, salvo que, previo informe de la Consejería o Administración Pública competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad del destino del suelo a tal fin, en cuyo caso se destinará éste a usos públicos o, excepcionalmente, a viviendas de promoción pública».

El Abogado del Estado considera que de la STC 64/2001 se deduce que es una condición básica del derecho de propiedad urbana que la misma sólo puede ser afectada o limitada por el planeamiento urbanístico en virtud de las necesidades colectivas o de ordenación de la ciudad, debiendo, por tanto, reputarse inconstitucional que su destino se establezca en función de un criterio «extraurbanístico» como lo es el del uso efectivo precedente. Según el Abogado del Estado, el precepto vulnera además, por los motivos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia, los principios de autonomía local, de equidistribución de cargas y beneficios y de interdicción de la arbitrariedad, y resulta también contrario a las competencias que corresponden al Estado en virtud de la legislación estatal sobre patrimonio. Por el contrario, las representaciones procesales de las instituciones autonómicas consideran que la regulación y determinación del contenido de la potestad de ordenación urbanística cae dentro de la materia urbanismo que es competencia de las Comunidades Autónomas, y rechazan, por los motivos expuestos en los antecedentes de esta Sentencia, que el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 vulnere las competencias estatales sobre su patrimonio o los principios de autonomía local, equidistribución de cargas y beneficios e interdicción de la arbitrariedad. Consideran, además, que el precepto persigue evitar la especulación (art. 47 CE).

El primer motivo de inconstitucionalidad alegado por el Abogado del Estado debe ser rechazado. En nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 6, efectivamente, afirmamos que la propiedad privada está vinculada a la ordenación de la ciudad y que ello lleva inherente que su regulación se realice a través de instrumentos de planeamiento urbanístico, lo que legitima al Estado para hacer referencia a los mismos —con independencia de cuáles sean, en concreto, en cada Comunidad Autónoma— a la hora de establecer las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana. Ahora bien, ello no significa que la propiedad urbana sólo pueda verse afectada o limitada por el planeamiento urbanístico, pues también pueden establecerse estándares y límites a la ordenación de la ciudad en la propia legislación urbanística. Por otra parte, el criterio del uso efectivo precedente no es un criterio «extra urbanístico», como afirma el Abogado del Estado, pues se basa precisamente en el uso o destino urbanístico previo del terreno.

Tampoco se advierte vulneración del principio de autonomía local (art. 137 CE), pues si bien hemos dicho que «la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico... es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio», el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 únicamente establece un límite menor a la determinación por el planificador del destino de determinados terrenos cuyo objetivo es que se mantengan los niveles de suelo de uso público, lo que no vulnera el contenido de la autonomía local consagrada constitucionalmente que, como este Tribunal ha afirmado reiteradamente, «se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe ser necesariamente respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas

Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno» y que se concreta en «el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (por todas, STC 240/2006, de 20 de julio, FJ 8).

Igualmente debe rechazarse que el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 vulnere la competencia para la desafectación de sus bienes corresponde al Estado de acuerdo con la legislación de patrimonio (actualmente, arts. 69 y 70 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), pues una cosa es la competencia que el Estado tiene para decidir que ciertos bienes ya no son necesarios para un determinado uso público y otra muy distinta la calificación urbanística que el planificador considere que deban recibir esos terrenos ya desafectados, pudiendo establecer, legítimamente, por esta vía, su destino a un uso público que se estime conveniente o necesario por razones urbanísticas. Con independencia de que los terrenos hayan sido desafectados desde una perspectiva sectorial, su destino a un uso público a través de la calificación del suelo es consecuencia del ejercicio de una competencia urbanística que vincula tanto a los particulares como a los poderes públicos.

Ninguna vulneración se advierte, por otra parte, del principio de equidistribución de cargas y beneficios, pues el artículo 80.4 de la Ley extremeña 15/2001 ni regula, ni, por tanto, altera, ni impide la aplicación de las normas que ordenan la equidistribución de cargas y beneficios y la obtención de terrenos dotacionales, pues no puede compartirse la interpretación que el Abogado del Estado realiza del artículo 31.2 a) de la Ley extremeña 15/2001, ya que este precepto no se refiere ni a la posición ni a los derechos que puedan corresponder a la Administración titular de los terrenos, sino a la Administración municipal a favor de la cual los propietarios de suelo han de llevar a cabo las cesiones de suelo dotacional limitándose a prever que cuando el suelo dotacional existente sea igual o superior al previsto por el planeamiento que se va a ejecutar, la Administración municipal percibirá los aprovechamientos que le correspondan en terrenos con aprovechamiento lucrativo salvo que los mismos hayan sido objeto de previa cesión gratuita.

Resta, por último, por analizar si el artículo 80.4 infringe el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). A estos efectos es preciso tener en cuenta que, como hemos afirmado reiteradamente, «el control de la constitucional de las leyes debe ejercerse por este Tribunal de forma que no se impongan constricciones indebidas al Poder Legislativo y se respeten sus legítimas opciones políticas, de modo que este Tribunal ha de observar un exquisito cuidado para mantenerse dentro de los límites del control del legislador democrático, cuidado que debe extremarse cuando se trata de aplicar preceptos general e indeterminados, como es el de la interdicción de la arbitrariedad» (por todas, STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 10). En la realización de este tipo de control, «nuestro análisis ha de centrarse en verificar si tal precepto establece una discriminación, pues la discriminación entraña siempre una arbitrariedad, o bien si, aun no estableciéndola, carece de toda explicación racional, lo que también evidentemente supondría una arbitrariedad, sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias» (por todas, STC 19/2012, de 15 de febrero, FJ 10, y las allí citadas). Dicho lo cual, hemos de afirmar que la norma cuestionada no establece discriminación de ningún tipo, ni tampoco contiene una regulación que carezca de toda explicación racional, pues, como ya hemos señalado, lo que la misma pretende es asegurar que, en las revisiones o modificaciones del planeamiento urbanístico, se mantengan los niveles existentes de suelo destinado a usos públicos, disponiendo para ello que los terrenos que ya fueran dotacionales se califiquen por el plan urbanístico de acuerdo con estos fines, pues, muy frecuentemente —especialmente en suelo urbano—, será difícil encontrar otros suelos en los que puedan ubicarse estos usos.

En virtud, pues, de todo lo que se ha dicho anteriormente, el artículo 80.4 de la ley autonómica no es inconstitucional.

16. El artículo 116 de la Ley extremeña 15/2001 que regula la delegación intersubjetiva de competencias dispone en su apartado 3 que «los actos dictados en ejercicio de la delegación se imputarán jurídicamente al delegado, sin perjuicio de que éste y la entidad delegante respondan patrimonialmente de forma solidaria por las lesiones que puedan derivarse de los dichos actos».

El Abogado del Estado considera que este precepto es contrario al artículo 13.4 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LPC), que es una norma básica dictada por el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE. Las representaciones procesales de la Comunidad Autónoma extremeña consideran, por el contrario, que el precepto es constitucional porque mientras que el artículo 13 LPC regula las delegaciones ordinarias entre órganos o a favor de entes instrumentales de la Administración, el artículo 116 de la Ley extremeña 15/2001 regula la delegación intersubjetiva entre Administraciones territoriales o entre éstas y un ente instrumental de otra, supuestos en los cuales la relación de delegación debe conjugarse con el principio de autonomía y en los que está plenamente justificado un régimen diverso.

El artículo 13 LPC establece en su apartado cuarto que «las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se considerarán dictadas por el órgano delegante». Se trata, tal y como dijimos en nuestra STC 50/1999, de 6 de abril, de una regla de imputación relativa a una de las técnicas clásicas de alteración del ejercicio de las competencias, que aborda «una materia que no cabe incluir en la competencia autonómica exclusiva sobre autoorganización, sino en la de régimen jurídico de las Administraciones públicas», sin que nada se oponga a que el legislador considere que esta regla de imputación del acto deba «tener un tratamiento común respecto de todas las Administraciones Públicas y, en consecuencia, le atribuya carácter básico» (FJ 4) en ejercicio de sus competencias ex artículo 149.1.18 CE.

Pues bien, el artículo 13 LPC establece esta regla de imputación, efectivamente tal y como alegan las representaciones procesales de la Comunidad extremeña, para los supuestos de delegaciones interorgánicas (art. 13.1), esto es, entre órganos de la misma Administración pública, que ciertamente no es el supuesto regulado por el artículo 116 de la Ley extremeña 15/2001. Pero el artículo 13 establece, igualmente, la regla de imputación para las delegaciones del ejercicio de competencias de las Administraciones territoriales en las entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas (artículo 13.1), por lo que también consagra la aplicación de la regla a este tipo de delegación intersubjetiva. Por su parte, el artículo 116 en su apartado 2 dispone que «pueden ser beneficiarios de delegaciones intersubjetivas, además de las Administraciones territoriales, los organismos autónomos de carácter gerencial por éstas creados y los consorcios». En su literalidad, el apartado 2 del artículo 116 permite entender que la regla de imputación contemplada en el apartado 3 del artículo 116 se aplica también a las delegaciones entre las Administraciones territoriales y sus entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de aquéllas. Esta interpretación sería contraria a la norma básica estatal contenida en el artículo 13.4 LPC, pues la regla de imputación prevista en el artículo 116 es ciertamente la opuesta (imputación del acto al delegado). Ahora bien, como afirman las representaciones procesales, también cabe entender —en una interpretación restrictiva del precepto— que el mismo se refiere además de a las delegaciones entre Administraciones territoriales, a las que tienen lugar entre éstas y las entidades instrumentales de otras Administraciones territoriales. Así interpretado el precepto no presenta contradicción con la norma básica estatal.

En conclusión, el artículo 116.3 de la Ley extremeña 15/2001 es acorde con la normativa básica estatal (art. 13.4 LPC) siempre que se interprete que no se refiere a las delegaciones entre las Administraciones territoriales y sus entidades de Derecho público dependientes o vinculadas a ellas. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 1996-2002 promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, y, en consecuencia, declarar que:

1.º La impugnación de los artículos 14.1.4 b), c) y e), 32.2 [salvo en su apartado a.1)] en relación con los artículos 31.2 y 34.3 ha perdido objeto.

2.º Son inconstitucionales y nulos los incisos «indemnizaciones sustitutorias» y «del agente urbanizador o de los titulares de otros derechos» del artículo 43.4, así como los artículos 44 g), y 149.2 salvo en su inciso primero («el pago podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación»).

3.º Son conformes a la Constitución los artículos 44 a), 43.4 —en la parte no afectada por la anterior declaración de inconstitucionalidad— y 116.3, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado en los fundamentos jurídicos 6, 14 y 16 de esta Sentencia, respectivamente, y los artículos 140.2 y 149.2 en su inciso primero («el pago podrá producirse mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente situados en la misma unidad de actuación») siempre que se interpreten en los términos señalados en el fundamento jurídico 10.

4.º Se desestima el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a cinco de julio de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Eugeni Gay Montalvo.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Firmado y rubricado.