

de 25 de julio, que la creación de órganos de este tipo ha de encuadrarse, no en la materia de legislación sobre expropiación forzosa, sino en el ámbito propio del «régimen jurídico de las Administraciones públicas», correspondiendo a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución de las bases estatales en la materia establecidas conforme al artículo 149.1.18 CE. Asimismo consideramos que el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 carecía de carácter básico, fundamentando tal consideración en que la presencia en el Jurado provincial de expropiación de representantes de la administración corporativa y de la función pública notarial, como exige el precepto estatal, no podía identificarse con una representación de los intereses del expropiado ni, por eso mismo, suponía un equilibrio de representación de dichos intereses con los de la Administración expropiante en el seno del órgano colegiado encargado de la fijación del justiprecio.

Además, y a la vista del carácter preconstitucional del precepto del cual se pretendía deducir la base normativa estatal, recordamos que el legislador básico estatal ya ha establecido el marco jurídico al que debe ajustarse la regulación de los órganos colegiados de las Administraciones públicas (arts. 22 a 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), otorgando un amplio margen al desarrollo normativo que las Comunidades Autónomas pueden realizar acerca de los órganos colegiados de su propia Administración y sin establecer mención específica, en cuanto a su composición, a determinados órganos colegiados.

Por ello, teniendo presente de un lado el carácter preconstitucional de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y la restricción de lo básico que en el ámbito de la composición de los órganos colegiados contiene la Ley 30/1992 y, de otro lado, que este Tribunal ya ha insistido con reiteración en que el régimen de garantías del particular sujeto a un procedimiento expropiatorio se materializa en el doble eje de la garantía del procedimiento mismo y de las reglas de valoración del justiprecio fijadas por el legislador, extremos ambos que dotan de carácter objetivo a la función de los Jurados de expropiación y que corresponde establecer al Estado, llegamos a la conclusión, que ha de reiterarse aquí, de que el artículo 102 cuestionado no vulnera la competencia básica estatal en materia de «organización administrativa» (art. 149.1.18 CE), pues el artículo 32.1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 carece de carácter básico.

En conclusión, y de acuerdo con el canon de constitucionalidad establecido por la STC 251/2006, de 25 de julio, el precepto legal cuestionado no vulnera el artículo 149.1.18 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar la presente cuestión de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil seis.—María Emilia Casas Baamonde.—Guillermo Jiménez Sánchez.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Javier Delgado Barrio.—Elisa Pérez Vera.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Eugeni Gay Montalvo.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula el Magistrado don Javier Delgado Barrio respecto de la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 571-2004

La indicada Sentencia reitera la doctrina sentada en la STC 251/2006, de 25 de julio, por lo que, puesto que mantengo mi discrepancia, me remito al Voto particular que formulé respecto de esta última.

Y éste es mi parecer, del que dejo constancia con el máximo respeto a mis compañeros.

Madrid, a veinte de diciembre de dos mil seis.—Javier Delgado Barrio.—Firmado y rubricado.

1556 *Pleno. Sentencia 365/2006, de 21 de diciembre de 2006. Cuestión de inconstitucionalidad 8450-2005. Promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística.*

Competencias sobre urbanismo y derecho de propiedad: cesión del aprovechamiento urbanístico en suelo urbano consolidado (STC 164/2001). Nulidad de preceptos autonómicos.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8450-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística. Han intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, las Cortes y la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Ramón Rodríguez Arribas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 24 de noviembre de 2005 se registró en este Tribunal Constitucional un escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete del día 14 anterior, al que se acompaña Auto del mismo órgano judicial de 11 de noviembre de 2005, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística, por posible vulneración del art. 149.1.1 CE.

2. Los antecedentes procesales de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Con fecha 4 de abril de 2001 la mercantil Mario Rosa, S.L., interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación del recurso de reposición interpuesto frente a la resolución del Ayuntamiento de Albacete de 13 de diciembre de 2000, por la que se requiere a la citada empresa para que ingrese en las arcas municipales la cantidad de 864.052 pesetas. Este importe representa, según los cálculos realizados por los Servicios Técnicos de Urbanismo del citado municipio, el 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico que la empresa debe ceder para que le sea concedida licencia de obra de nueva planta.

b) La recurrente formalizó su demanda el 6 de junio de 2001, que fue respondida por el Letrado municipal el siguiente día 14.

c) Conclusas las actuaciones se dictó Auto de 8 de noviembre de 2001 en virtud del cual quedaban en suspenso en cuanto al plazo establecido para dictar Sentencia hasta tanto no se resolviera el recurso de inconstitucionalidad núm. 3958/98, interpuesto por la Abogacía del Estado contra determinados preceptos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998.

d) Mediante providencia de 13 de julio de 2005 se dio traslado a las partes para que alegaran en torno al mantenimiento del procedimiento, a la vista del desistimiento del Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad antes mencionado y de las resoluciones dictadas por este Tribunal Constitucional allí indicadas.

e) Por nuevo proveído de 14 de septiembre de 2005 se dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común de diez días, alegaran lo que desearan sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad por vulneración del art. 149.1.1 CE y en aplicación de la doctrina sentada en la STC 54/2002, de 27 de febrero.

f) Este proveído fue recurrido en súplica por el Ministerio Fiscal, ya que en él no se designan los preceptos legales de cuya constitucionalidad se duda.

Por Auto de 10 de octubre de 2005 se estimó el citado recurso, confiriéndose un nuevo plazo de diez días a las partes y al Ministerio Fiscal para que alegaran acerca de la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3, en cuanto resulta relacionado con el 69, todos ellos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio.

g) El Letrado municipal expuso su opinión contraria al planteamiento de la cuestión, en tanto que el Ministerio Fiscal y la actora se manifestaron favorables a su promoción.

h) Finalmente, la presente cuestión de inconstitucionalidad se elevó mediante Auto de 11 de diciembre de 2005.

3. En el Auto de planteamiento se examina con cierto detalle la doctrina establecida por este Tribunal en sus SSTC 61/1997, de 22 de marzo, y 164/2001, de 11 de junio. Se hace especial hincapié en las diferentes cargas que se imponen a los propietarios de suelo urbano en función de que el mismo merezca la calificación de consolidado o no consolidado, pues sólo respecto de éstos cabe exigir las cesiones obligatorias y gratuitas correspondientes al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito de actuación.

Seguidamente se hace referencia al hecho de que, a pesar de que en los arts. 44 a 48 de la Ley autonómica se utiliza un sistema de clasificación del suelo que se corresponde con el establecido por el legislador estatal, es lo cierto que la citada Ley «al regular el régimen jurídico de dichos terrenos no mantiene la clasificación indicada e impone el deber de cesión del propietario del suelo con

independencia del tipo de suelo de que se trate, llegando a imponer dicho deber de cesión en terrenos que constituyen suelo urbano consolidado por la urbanización, lo que resulta inconstitucional al apartarse de la normativa estatal, que excluye a los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización del deber de cesión». Los deberes de cesión se imponen a toda clase de suelo, con la sola excepción del rústico.

Esta ausencia de distinción se manifiesta en el art. 51 de la Ley autonómica a la hora de determinar las obligaciones de cesión de los propietarios de suelo, por lo que al imponerse las obligaciones de cesión de las letras d) y e), del apartado 1.2, a los propietarios de todo tipo de suelo se está imponiendo a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber que la normativa estatal sólo prevé para el suelo urbano no consolidado.

Por lo que hace al art. 69, se indica que en él se distinguen dos tipos de suelo urbano. El apartado primero hace referencia al suelo urbano para el que el planeamiento territorial y urbanístico establezca o prevea, a efectos de su ejecución, la delimitación de unidades de ejecución, deduciéndose de la redacción de este apartado que se trata de suelo urbano que carece de urbanización consolidada. Por su parte, en el apartado segundo se regula el denominado «restante suelo urbano», es decir, todo aquel respecto del cual el planeamiento territorial y urbanístico no establezca o prevea unidades de actuación, supuesto típico del suelo urbano consolidado. Es en este segundo apartado donde se precisan los deberes de cesión cuya satisfacción ha exigido el Ayuntamiento de Albacete a la mercantil recurrente.

Por otro lado, en el art. 71.3 de la Ley se regula la determinación y cálculo del aprovechamiento tipo en unos términos que también prescinden de la diferencia entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado.

Finalmente, se lleva a cabo el juicio de relevancia de la norma, destacando que de su validez depende la estimación o desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la exigencia de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico, así como la cesión obligatoria del aprovechamiento que en su caso corresponda a la obtención administrativa gratuita de suelo dotacional.

La parte dispositiva del Auto dice así: «Dispongo que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Constitución Española y habiéndose dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 35 de la Ley Orgánica 2/1979 del Tribunal Constitucional procede mediante el presente Auto plantear ante el Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad de los artículos 51 apartado 1.2, letras d) y e); artículo 69, apartado 2 y artículo 71.3 en cuanto resulta relacionado con el 69, todos ellos de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha n.º 2/1998 de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actuación Urbanística en su redacción original publicada en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha n.º 28 de 19-6-1998 por posible vulneración de los mismos del artículo 149.1.1.ª C.E. en relación con el artículo 14 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones en cuanto este último precepto tiene el carácter de legislación básica».

4. Mediante providencia de 28 de febrero de 2006, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la presente cuestión de inconstitucionalidad; dar traslado de las actuaciones recibidas, conforme establece el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia y al Fiscal General del Estado, así como a las Cortes y a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo común e improrrogable de diez días pudieran personarse en el proceso y formular las alega-

ciones que estimasen pertinentes y, finalmente, publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha».

Dicha publicación se llevó a efecto en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 61, de 13 de marzo de 2006 y en el «Diario Oficial de Castilla-La Mancha» núm. 56, de 15 de marzo de 2006.

5. El 15 de marzo de 2006 el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada dicha Cámara en este proceso y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. El día 21 de marzo de 2006 se registró en este Tribunal Constitucional escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando que la Mesa de la Cámara había acordado, en la reunión celebrada el día 11 anterior, no personarse ni formular alegaciones en el presente proceso constitucional.

7. La personación del Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, tuvo lugar el 23 de marzo de 2006:

a) En su escrito de alegaciones comienza analizando «la relevancia o irrelevancia de los preceptos cuestionados». A este respecto señala que, atendiendo a los escritos de demanda y contestación, el acto administrativo impugnado es una «compensación monetaria sustitutiva» de la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico municipal. Esta cesión se exige al amparo del art. 75 de la Ley cuestionada, con ocasión de una solicitud de licencia de obras para la construcción de cinco viviendas, local y trasteros en la ciudad de Albacete, municipio con plan de ordenación. Lo único que consta en los autos remitidos es la *cédula urbanística del inmueble*, de la que resulta con claridad que el terreno está clasificado como suelo urbano, aunque no se sabe si se trata de urbano consolidado o no consolidado. No obstante, los servicios urbanísticos que aparecen consignados en la cédula permiten inferir que se trata de un terreno situado en suelo urbano consolidado, tal y como presupone el Auto de planteamiento, que acaso debiera haber sido más preciso sobre este particular.

Con estos datos debe negarse relevancia al art. 51.1.2 d) (cesión de terrenos dotacionales públicos) porque, como resulta de los escritos de demanda y contestación, el objeto del recurso contencioso-administrativo no era una cesión de este tipo sino que versaba sobre la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento, única, por lo demás, a la que conviene la monetización prevista en el art. 75 de la Ley cuestionada. Sólo es relevante, por tanto, el art. 51.1.2 e).

Por las mismas razones, del art. 69.2 sólo es relevante la letra a) del número 2. Ni siquiera pueden reputarse relevantes las palabras «minorado, en su caso, en la cuantía de la cesión a que se refiere el apartado anterior» de la letra b) porque si fuera declarado inconstitucional y nulo aquél esta expresión puramente referencial quedaría restringida a los demás supuestos.

También niega relevancia, para la resolución del caso, al art. 71.3 puesto que, como se desprende de su lectura, este precepto regula el «coeficiente reductor» igual o menor que uno. Ahora bien, como de manera clara puede leerse en el inciso final del párrafo segundo del apartado cuestionado, «la reducción resultante [de aplicar el coeficiente] tendrá por objeto la contribución por cada parcela o solar. a la obtención administrativa gratuita de terrenos dotacionales». Por lo tanto, tampoco estamos en presencia de un supuesto de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento, único que –atendiendo al objeto del proceso *a quo*– debe entenderse relevante.

En suma, el fondo de la cuestión sólo puede examinarse respecto de los arts. 51.1.2 e) y 69.2 a) 2, únicos preceptos relevantes para la resolución del caso. Ello, evi-

dentemente, «sin perjuicio de que, si lo entiende conveniente, el Tribunal pueda hacer uso de la facultad que le atribuye el art. 39.1 LOTC». Con relación a esta hipótesis apunta el Abogado del Estado que los argumentos referidos a los únicos preceptos que supera el juicio de relevancia serían fácilmente extensibles a los demás artículos cuestionados.

b) Para el Abogado del Estado, los dos preceptos relevantes para la resolución del proceso *a quo* vulneran el art. 149.1.1 CE en la medida en que no respetan las condiciones básicas contenidas en el art. 14.1 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones. Estas condiciones son conformes con la Constitución, según se afirma en las SSTC 164/2001, de 11 de julio (FFJJ 19 y 20), y 54/2002, de 27 de febrero (FFJJ 4 y 5), cuyo contenido se sintetiza en el escrito de alegaciones.

Sostiene el Abogado del Estado que es patente que el art. 51.1.2 e) de la Ley autonómica impone la cesión del aprovechamiento –10 por 100 por remisión al art. 68 b) 2– en «la clase de suelo urbanizable y urbano». Más claramente, impone esa cesión «en el “restante suelo urbano”, expresión que relacionándola con el apartado 1 del mismo art. 69 significa “en el suelo urbano para el que el planeamiento no establezca o prevea, a efectos de su ejecución [del planeamiento] la delimitación de unidades de actuación”, expresión que, sin margen alguno para la duda, incluye el suelo urbano consolidado, también claramente comprendido en la genérica clase “suelo urbano” del art. 51.1.2 e). Es patente, pues, que el legislador regional –conculcando el art. 14.1 LRSV y, por consecuencia, la competencia estatal que lo ampara, la del art. 149.1.1 CE– impone la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento también en el suelo urbano consolidado. La mejor prueba de que, en efecto, la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento incluía a los propietarios de suelo urbano consolidado es la coetánea “excepto en el suelo urbano consolidado” añadida al art. 51.1.2 e) por la Ley regional 1/2003, de 17 de enero, perfectamente coherente con la nueva redacción del art. 69, en cuyo apartado 1.1. se deja perfectamente clara la inexistencia de deberes de cesión en suelo urbano consolidado».

Por todo ello, en opinión del Abogado del Estado, procede declarar inconstitucionales y nulos los arts. 51.1.2 e) y 69.2.a.2, pero «sólo en la medida en que establece(n) para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo», según el fallo de la STC 54/2002; sin perjuicio de que este Tribunal puede moderar, si lo estima pertinente, el alcance de la nulidad (STC 54/2002, FFJJ 8 y 9). Asimismo, postula la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad con respecto a los demás preceptos legales afectados.

8. El escrito de alegaciones de las Cortes de Castilla-La Mancha tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 24 de marzo de 2006.

En dicho escrito se postula la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad por las razones que seguidamente se sintetizan:

a) En primer lugar se examina «el objeto y el alcance de la competencia del legislador estatal *ex artículo* 149.1 CE para determinar parte del contenido del derecho de propiedad del suelo, en tanto que derecho constitucional». Dicho examen arranca de la exposición de la tesis sustentada en el Auto de planteamiento de la cuestión acerca del alcance de la competencia estatal para fijar parcialmente el contenido de ese derecho para, seguidamente, dar paso a la indicación de que la cuestión previa que debe analizarse es la relativa a si el contenido dispositivo de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, se mantiene en todo momento «en concreto y en los aspectos que se dicen infringidos por la Ley autonómica, dentro de los

límites de la competencia legislativa» genéricamente acotados.

Conforme a la doctrina establecida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, acerca de la competencia legislativa estatal ex art. 149.1.1 CE, apunta la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha que este precepto constitucional otorga «soporte a una precisa competencia legislativa estatal ordinaria, es decir, plena o "exclusiva" (que no básica), materialmente circunscrita –en su extensión y alcance– a las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad». La extensión material de las condiciones básicas de ejercicio del derecho coincide con los elementos positivos (facultades) y negativos (deberes) «básicos», no como sinónimo de legislación básica sino de esencialidad. De ello se infiere con toda naturalidad el carácter «no urbanístico» de la competencia legislativa estatal; el urbanismo es de la entera competencia legislativa autonómica. Precisamente por esta razón el Estado no puede definir un modelo urbanístico ni predeterminar las técnicas y mecanismos de las políticas o sistemas urbanísticos.

Debido a la lógica de la competencia legislativa estatal, la forma de ejercicio más adecuada es a través de la fijación de principios o reglas generales pues tiene por objeto el establecimiento no de un régimen urbanístico básico uniforme a partir del cual deban desplegarse las opciones legislativas urbanísticas secundarias o «de mero desarrollo», sino del mínimo común general en el contenido de los derechos y deberes constitucionales (aquí en materia de propiedad) para asegurar la «unidad sustantiva constitucional» compatible con la diversidad ordinamental autonómica. Se trata, por tanto, de que esos principios plasmen los aspectos genérico-unitarios relevantes constitucionalmente y «al propio tiempo exigentes y susceptibles de un tratamiento igual».

Se distingue así necesariamente el marco legal estatal, resultante de la actuación al amparo del art. 149.1.1 CE, y la normativa urbanística autonómica. Y esta distinción «hace la complementariedad de los ordenamientos estatal y autonómicos: el uno asegura el mínimo común indispensable desde el que se puede desplegar la diversidad propia del pluralismo territorial en la unidad sustantiva constitucional».

En la medida en que los legisladores estatal y autonómico operan aquí sobre materias de su plena (exclusiva) disposición, en la integración global de las relaciones entre aquellos (es decir, entre la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, y la Ley autonómica impugnada), no juega en absoluto el principio constitucional de prevalencia del art. 149.3 CE y sólo el de competencia. Una relación especialmente destacable si se piensa que la norma estatal no tiene carácter urbanístico e incide «desde fuera» en la segunda, cuya naturaleza urbanística es indudable.

Para la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha, «el planteamiento mismo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, desvela el exceso competencial que por sí mismo ya comporta y que conduce de suyo e inevitablemente a excesos múltiples en el establecimiento de su contenido dispositivo». Así, se destaca que el art. 1, «aun jugando con las palabras para aparentar respeto a la doctrina constitucional, no logra ocultar su verdadero significado: el objeto de la ley consiste en la definición del contenido básico (en el sentido de "legislación básica") del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, regulando las condiciones (que ya no son básicas) que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional». La Ley estatal se coloca en el terreno propio del urbanismo y sitúa al legislador autonómico en una posición accesorio, de mero desarrollo, que no le corresponde.

En prueba de lo afirmado se apunta que en la Ley estatal se establecen unas disposiciones generales no

estrictamente reconducibles al régimen urbanístico de la propiedad y que penetra en el ámbito propio de las opciones de configuración de la actividad urbanística y del régimen de su gestión y organización. Es claro que estas disposiciones generales predeterminan el modelo urbanístico e infringen, por tanto, la doctrina constitucional en la materia.

Así sucede con la regulación de la clasificación del suelo, que es una técnica estrictamente urbanística y que se ha llevado a cabo con una extensión y densidad no ya propia de una «legislación básica» sino de una legislación plena, por lo que no deja espacio significativo alguno para el legislador autonómico; la entera regulación estatal de la clasificación del suelo es más que discutible constitucionalmente desde el punto de vista competencial.

Igualmente discutible le parece a la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha la regulación de los derechos y deberes de los propietarios de suelo contenida en la Ley 6/1998, que no se circunscribe a las «condiciones básicas», esto es, a las facultades y deberes básicos en el sentido de esenciales e imprescindibles para garantizar las condiciones básicas de ejercicio en igualdad del derecho de propiedad por todos los españoles. Antes bien, esa regulación «pretende claramente agotar la definición que del contenido del derecho de propiedad del suelo es accesible al legislador formal, con la consecuencia de no dejar espacio hábil suficiente para el legislador autonómico, que realmente es el llamado a concretar la función social del derecho por relación a la función que el suelo desempeña en el sistema social conforme a los valores proclamados y los bienes protegidos al respecto por la Constitución».

A continuación se exponen «las conclusiones que se infieren de la cuestión planteada». La primera hace referencia a «la supuesta comprensión por la competencia legislativa estatal de los aprovechamientos y las plusvalías generadas por la acción pública urbanística». El aprovechamiento urbanístico es una determinación que necesariamente sólo puede establecer la ordenación urbanística; cuestión distinta es que pueda fijarse como condición básica que el derecho de propiedad de suelo idóneo al efecto –idoneidad que, a su vez, depende de la ordenación urbanística– conlleva el derecho a la materialización en él del aprovechamiento que corresponda. También la determinación de si se ha producido o no plusvalía y en qué términos, a efectos urbanísticos, es cuestión accesorio de lo principal: la determinación misma de la acción pública a la que sea imputable la generación de esas plusvalías. En la propia Ley 6/1998 se reconoce la competencia legislativa autonómica para regular la plusvalía pues, lejos de fijar la participación comunitaria en el 10 por 100 del aprovechamiento atribuido se limita a establecer el deber de cesión obligatoria y gratuita de una parte del aprovechamiento y a definir el límite máximo hasta el que se puede mover la legislación urbanística en la determinación de la parte de plusvalía efectivamente a ceder. La igualdad que justifica la norma estatal no equivale a la uniformidad sino que se limita a asegurar un mínimo denominar común a partir del cual entra en juego el pluralismo de las soluciones legales.

La segunda conclusión tiene por objeto «la supuesta habilitación del legislador estatal, además, para decidir según el tipo "urbanístico" de suelo –definido incluso más allá de su clasificación–, la existencia o no de plusvalías, parte de las cuales puedan corresponder a la comunidad y, por tanto, par excluir en determinado tipo de suelo el deber de cesión de tal participación comunitaria en las plusvalías». No puede olvidarse, a este respecto, que la reflexión debe partir del art. 47.2 CE, de cuyo tenor literal se desprende «la preceptividad de la participación de la comunidad en las plusvalías», que «las plusvalías a que se refiere el precepto son precisa y únicamente las generadas por la acción urbanística de los poderes públicos»,

por lo que no puede existir plusvalía sin acción urbanística pública y que «la acción urbanística a que se refiere el precepto constitucional no aparece limitada o acotada en éste», por lo que incluye la normativa, la ejecutiva y la realización de obras de urbanización. Así resulta de la propia Ley 6/1998, pues cuando ésta define el deber de cesión no hace depender su cumplimiento del dato de que sea la propia Administración la que ejecute el planeamiento, es decir, realice la urbanización, sino que lo establece precisamente para el caso de que sean los propietarios los que desarrollen o sean responsables de la urbanización. Incluso en la Ley estatal el título de la participación de la comunidad en las plusvalías es la acción normativa de atribución de aprovechamiento urbanístico lucrativo.

Al corresponder a las Comunidades Autónomas la competencia sobre urbanismo, el Estado no puede definir tipos de suelo (como el urbano consolidado) cuyas características excluyan por sí mismas la generación de plusvalías, como tampoco puede establecer supuestos de exclusión del deber de cesión por razón de la participación de la comunidad en las plusvalías por entender que no concurre el presupuesto de la existencia de plusvalías. El legislador estatal «actúa arbitrariamente al eximir, es decir, discriminar, a unos propietarios (los de suelo urbano consolidado) respecto de otros (lo de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable) por unas razones que objetivamente no son pertinentes ni justificativas suficientemente a la luz del texto constitucional».

La tercera y última conclusión alude al «legítimo objetivo de garantía de igualdad a través de un mínimo denominador común como supuesta legitimación de la regulación efectivamente establecida en punto a la exclusión en un tipo de una clase de suelo del deber de cesión obligatoria y gratuita de parte del aprovechamiento en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías». Se denuncia aquí que la igualdad establecida con la fijación de los tipos de suelo que generan o no el deber de cesión excede con mucho la legítimamente estatuable en sede general-estatal (mínimo común denominador). El urbanismo demanda discriminación –objetiva por el destino del suelo según su función social– de situaciones y esa discriminación es la resultante de la ordenación urbanística. La propia Ley 6/1998 no llega a igualar a todos los propietarios en su derecho, ni siquiera en un mínimo común de aprovechamiento puesto que los titulares del suelo no urbanizable carecen del mismo.

b) Sentado lo anterior se entra a defender la constitucionalidad de los preceptos afectados por la presente cuestión de inconstitucionalidad.

A este respecto, la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha comienza haciendo referencia al contexto sistemático de la Ley autonómica, que determina la clasificación del suelo en alguna de las tres categorías: urbano, urbanizable y rústico (art. 44), determina la pertenencia al suelo urbano en los municipios con plan de ordenación municipal de los terrenos relacionados en el art. 45, en cuyo apartado segundo se precisan aquellos terrenos que tienen la consideración de suelo urbano «no consolidado». A juicio de las Cortes de Castilla-La Mancha, esta «cualificación» añadida del suelo urbano responde plenamente al marco legal estatal.

En primer lugar porque de acuerdo con la Ley estatal la clase de suelo urbano se desagrega de las especies de urbano consolidado y no consolidado por la urbanización. En segundo término, porque, teniendo la distinción entre las especies de suelo urbano incidencia en la definición de los deberes de los propietarios sobre la base genérica del deber de completar la urbanización, es la propia Ley estatal la que equipara el régimen del suelo urbano no consolidado (art. 14.2) al suelo urbanizable. Se da con ello una clara continuidad en el estatuto esencial de los propietarios de suelo urbano por referencia al proceso urbanizador. Finalmente, la Ley estatal no predetermina los

términos de la consolidación o no del suelo porque «no puede predeterminar la urbanización, que es un concepto urbanístico en la completa disposición del legislador autonómico». Lo que sea consolidado o no por la urbanización no puede interpretarse desde el marco legal estatal como referido exclusivamente a la realidad derivada del pasado, de suerte que la ordenación urbanística estuviera condenada a admitir la ciudad preexistente sin posibilidad alguna de rectificación o innovación.

Pues bien, la Ley autonómica es respetuosa con el marco competencial habida cuenta de que los casos de urbanización insuficiente o deficiente y de no urbanización (simple ocupación por la edificación) del art. 45.A) a) y B) «son claros y no suscitan problema alguno». El caso del suelo al que se le asigne por el planeamiento un mayor que requiera la delimitación de la pertinente unidad de actuación supone la inclusión en la especie de no consolidado del suelo urbano en el que sea precisa una operación, con delimitación de la correspondiente unidad de gestión o ejecución, de reforma, renovación o mejora urbana. Por otro lado se subraya que el art. 45 no ha sido cuestionado por el órgano judicial. En opinión de la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha, «si el artículo 45 de la Ley autonómica es perfectamente ajustado al marco legal estatal y, en todo caso, constitucional, los arts. 51, apdo. 1.2, letras d) y e); 69.2 y 71.3 de la misma Ley no pueden, por definición, ser inconstitucionales ni siquiera por infracción del marco legal estatal».

Las afirmaciones vertidas de contrario en el Auto de planteamiento de la cuestión son erróneas porque ignoran la sistemática de la Ley castellano manchega, que en el capítulo segundo del título cuarto va «de lo más general a lo más particular y del menor contenido al mayor contenido urbanístico en la delimitación del contenido, precisamente urbanístico, del derecho de propiedad, conforme a su inclusión en diferentes clases de suelo». Así, se hace referencia a la definición de derechos y deberes en los arts. 50.1.4 y 51.1.2, respectivamente, para luego indicar que, con respecto a los primeros, el legislador autonómico ha diferenciado según el grado de urbanización aceptada o asumida por el planeamiento, realidad que también se tiene en cuenta para la fijación de los deberes, particularmente en el art. 69 de la Ley.

En el art. 69.1 se señala que en la especie de suelo urbano con previsión de unidades de actuación, el régimen es el propio del suelo urbanizable en los términos del art. 68; se destaca que no se cuestione este precepto, a pesar de su evidente conexión con el art. 51.1.2. En el art. 69.2 se dispone una serie de deberes para el resto del suelo urbano, determinados «desde la regla general de que dichos deberes son únicamente los que procedan en función del criterio de la pendencia del cumplimiento de los legales». De esta suerte, la precisión del modo de cálculo de la cesión gratuita de parte del aprovechamiento en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías no opera como norma establecedora del deber sino como método de cálculo de la extensión de éste, en el supuesto de que realmente exista para el propietario. Consecuentemente, el precepto se refiere a una superficie de suelo urbano, que puede tener la condición tanto de consolidado como de no consolidado, procediendo la cesión siempre en esta última especie pero no así cuando se trate de suelo urbano consolidado. Se tiene en cuenta con ello la clasificación del suelo, incluso en su cualificación como consolidado o no consolidado: sólo cuando penda el cumplimiento legal del deber de que se trata es legalmente exigible y es claro que sólo puede pender en el suelo urbano no consolidado.

En el Auto de planteamiento se sostiene que la Ley autonómica impone el deber de cesión en supuestos que necesariamente se refieren al suelo urbano consolidado. Sin embargo, las anteriores consideraciones desmienten rotundamente esta afirmación.

Tampoco es cierta la afirmación de que lo dispuesto en los apartados d) y e) del art. 51.1 implica la imposición de deberes de cesión a la totalidad del suelo urbanizable y urbano. En la sistemática de la Ley impugnada el art. 51 se limita a establecer el catálogo máximo de deberes, sin precisar cuáles se aplican a las diferentes categorías de suelo.

En cuanto al alcance del art. 69.2, no es cierto que se refiera al suelo urbano consolidado exclusivamente sino que también comprende el suelo urbano no consolidado. En este punto sale a relucir el deber de cesión de suelo dotacional. Al respecto se indica que «la circunstancia de la comprensión por el precepto también de suelo urbano no consolidado basta para desvirtuar la imputación de inconstitucionalidad también a este deber, por las mismas razones ya expuestas por relación al deber de cesión de parte de aprovechamiento. Pero a ello se añade el dato de que en modo alguno impide la Ley estatal –en su artículo 14.1– la exigencia del concreto deber de cesión de la superficie para viales, espacios libres y demás dotaciones públicas en suelo urbano consolidado». Los arts. 13 y 14.1 de la Ley estatal establecen, pero no predeterminan, el contenido del deber del propietario de completar la urbanización, deber cuyo contenido depende tanto de lo que se entienda por «urbanización» como del alcance de la urbanización que quede por realizar. El *novum* de la Ley estatal consiste exclusivamente en el reconocimiento pleno y directo al propietario del derecho-deber de completar la urbanización y edificar. Al legislador autonómico le corresponde, dentro del ámbito acotado por el art. 149.1.1 CE, concretar lo que sea urbanización a los efectos de este derecho-deber y, por tanto, establecer las condiciones de ejercicio de este derecho-deber de conformidad con el planeamiento urbanístico. La ley autonómica contiene elementos suficientes para la definición de la urbanización y para llevar a cabo esa función, sin que nada pueda objetarse a la consideración de las pertinentes dotaciones públicas como elementos de la urbanización a tener en cuenta a los efectos de la consideración o no como ultimado el proceso urbanizador en suelo urbano.

Es clara, por tanto, «la exigibilidad a los propietarios de suelo urbano consolidado del cumplimiento del deber de sufragar los costes de todos los elementos lícitos (según lo dicho) de la urbanización aún pendiente (incluidas desde luego dotaciones), pues el contenido concreto de ese deber depende estrictamente del grado de ultimación de la urbanización, siendo mayor o menor en función del mismo, hasta llegar en un extremo a ser inexistente (si la urbanización real es completa y se asume por el planeamiento), pero, por lo mismo, alcanzar hasta donde sea necesario en el otro extremo lindante con la hipótesis determinante y de la clasificación del suelo como suelo urbano no consolidado (por ser necesaria una completa urbanización)». A juicio de la representación de las Cortes de Castilla-La Mancha, el problema se sitúa entonces en determinar si de este deber se deduce o no el de entrega gratuita a la Administración de las superficies de terreno clasificadas como dotacionales y que constituyen justamente el soporte físico de la urbanización que le corresponde sufragar. Para el Parlamento autonómico, esta duda sólo puede resolverse afirmando la legitimidad de ese deber de entrega gratuita.

Se reprocha al art. 71.3 el contemplar un coeficiente reductor al aprovechamiento tipo aplicable en suelo urbano consolidado (en los términos del apartado 1.A.a, del art. 45) a escala de parcela-solar. El error en este caso radica en desconocer el deber de completar la urbanización que la Ley estatal impone en sus arts. 13 y 14.1. El legislador autonómico ha previsto el coeficiente reductor a los efectos de facilitar al propietario la más inmediata disposición sobre su suelo, bien sea liberando a metálico el deber para desembarazar el solar, bien sea instrumen-

tando con otro propietario una transferencia de aprovechamiento urbanístico en el seno de una unidad libremente acotada o delimitada.

9. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha formuló alegaciones el 3 de abril de 2006:

a) A fin de situar la respuesta que el Letrado autonómico da a los argumentos esgrimidos en el Auto de planteamiento de esta cuestión de inconstitucionalidad, examina en primer lugar los principios que, según la doctrina de este Tribunal Constitucional, rigen la distribución de competencias en materia urbanística.

Según el primero de ellos, corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas la competencia sobre urbanismo, que comprende, entre otros extremos, las funciones de calificación del suelo, de realización de actuaciones urbanísticas de toda clase, e incluso de determinación de la recuperación de las plusvalías por la comunidad, si bien con la limitación del porcentaje máximo fijado por la Ley estatal. El Estado carece de una competencia propiamente urbanística. Ahora bien, a las instancias estatales les corresponde el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo, mediante la regulación del «contenido primario (STC 154/1988) del derecho a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, ejercicio de las competencias de las Comunidades, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos)». En todo caso, según se precisa en la STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 8, esas condiciones básicas han de ser «las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta».

Las condiciones básicas operan como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, pero no alteran los criterios constitucionales de distribución de competencias (STC 59/1995, de 17 de marzo, FJ 3). En ningún caso suponen «una monolítica y rigurosa uniformidad del ordenamiento» (SSTC 75/1990, de 26 de abril, FJ 5; y 186/1993, de 7 de junio), ni comportante que las Comunidades Autónomas tengan que ejercer sus competencias de una determinada manera o con un contenido o resultados prácticamente idénticos o semejantes, porque la potestad legislativa autonómica da a nuestro ordenamiento «una estructura compuesta por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio» (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2; y 46/1981, de 28 de febrero, FJ 2), dado que «lo que la Constitución impone es una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales, pero no, desde luego, una absoluta identidad de las mismas» (STC 186/1993, de 7 de junio, FJ 3).

Las condiciones básicas se predicán de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que éstos se insertan, pues no pueden operar como una especie de título horizontal capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento. A través de las condiciones básicas no se puede configurar el modelo urbanístico que la Comunidad Autónoma y la Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales.

El Letrado autonómico finaliza esta exposición de la doctrina constitucional con dos conclusiones. Según la primera, «no es de la exclusiva competencia estatal –en contra de lo que presupone el Magistrado proponente– la determinación del derecho a las plusvalías y, en consecuencia, cuándo y cómo debe cumplirse el deber de ceder gratuitamente parte de ellas a la comunidad, pues, más allá del límite porcentual establecido en la Ley 6/1998, las Comunidades Autónomas pueden regular –en virtud de

su competencia urbanística— múltiples aspectos de tal cuestión». Conforme a la segunda, «no es cierto tampoco —como erróneamente se afirma— que la Ley regional 2/1998 obligue a realizar cesiones gratuitas de aprovechamiento en el suelo urbano consolidado; mas sí le corresponde a ella —en virtud de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo— y, por remisión, al planeamiento, y no al legislador estatal carente de toda competencia en materia de urbanismo, determinar cuándo un suelo urbano se halla urbanísticamente consolidado».

b) Seguidamente el Letrado autonómico expone las razones por las que considera que los preceptos legales cuestionados se adecua al bloque de constitucionalidad, consistiendo la primera de ellas en que «no es cierto que la Ley autonómica imponga a los propietarios de suelo consolidado por la urbanización deberes de cesión gratuita a la Administración».

La afirmación sostenida de contrario parte de un inadecuado conocimiento de la sistemática de la Ley autonómica y del modo como ésta define al suelo urbano consolidado y no consolidado, conceptos típica y esencialmente urbanísticos y, por consiguiente, de la exclusiva competencia autonómica. Los supuestos que se integran en el suelo urbano no consolidado se recogen en el art. 45.2, cuya constitucionalidad no ha sido cuestionada en este proceso. Este precepto es acorde con lo establecido en los arts. 13 y 14 de la Ley 6/1998, de cuya lectura se infiere claramente que es un derecho y un deber de los propietarios de suelo urbano —consolidado o no— completar a su costa la urbanización para que el suelo adquiera la condición de solar. La condición de suelo urbano consolidado por la urbanización no es un atributo inmutable e irreversible que, una vez obtenido, haga imposible la mejora o renovación urbanas, cuestión exclusivamente urbanística y, por tanto, de competencia autonómica. Se cita a este respecto la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 13.

El art. 45.2 de la Ley autonómica concuerda con la legislación estatal pues clasifica como suelo urbano no consolidado los terrenos ya urbanizados u ocupados por la edificación al menos en sus dos terceras partes cuando la «urbanización que justifique su clasificación no comprenda todos los servicios e infraestructuras previstos por el planeamiento territorial o urbanístico» o éstos «no cumplan los requisitos mínimos establecidos en las correspondientes Instrucciones Técnicas del Planeamiento» y aquellos otros a los que «el planeamiento les atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente», pues ello comporta un replanteamiento de su situación urbanística que debe afrontarse mediante «la delimitación previa de la pertinente unidad de actuación».

De lo dicho «podría concluirse que si estos supuestos están correctamente clasificados como suelo urbano no consolidado por la urbanización, es evidente que sus propietarios deberán asumir los deberes que, para los titulares de esta clase de suelo, establece el artículo 14.2 de la Ley estatal. Criterio que es el que sigue escrupulosamente la Ley regional en los concretos preceptos impugnados».

En cuanto al art. 51.1.2 d) y e), se le reprocha en el Auto de planteamiento de la cuestión el hacer recaer sobre todos los propietarios de suelo urbano la obligación de ceder gratuitamente los terrenos destinados a dotaciones públicas y aquellos otros en los que se localice la parte de aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración. Sin embargo, el Letrado autonómico destaca que, en la sistemática de la ley, el art. 51 se limita a enumerar el catálogo total de los deberes que, en abstracto, constituyen el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, sin atribuir —en contra de lo que entiende el órgano judicial *a quo*— obligaciones concretas a las diversas clases de suelo, pues tal misión le corres-

ponde al art. 69 de la misma Ley, al regular el concreto régimen del suelo urbano.

Con respecto al art. 69.2, se apunta que el órgano judicial promotor de la cuestión incurre en el error de entender que el art. 69.1 se refiere al suelo urbano no consolidado, por lo que el art. 69.2 sólo puede referirse al suelo urbano consolidado. Sin embargo, ello no es cierto porque en este precepto se incluyen tanto supuestos de suelo urbano consolidado, en cuyo caso no habrá deberes pendientes por razón de la misma, como de no consolidado —en la configuración del art. 45 de la Ley autonómica—, en los que persistirán esos deberes para conseguir su total urbanización. No debe olvidarse, por otra parte, que el propio art. 14.1 de la Ley 6/1998 permite imponer la obligación urbanizadora incluso a los propietarios del suelo urbano consolidado para completar a su costa la urbanización necesaria. Así lo acredita el hecho de que las cesiones previstas en el art. 69.2 a) 1 sean, por remisión, las del apartado 1 de la letra b) del art. 68, cesiones que presuponen una gestión o ejecución urbanística, que no se da cuando el suelo urbano se encuentra consolidado. Lo mismo puede predicarse del supuesto en que el nuevo plan atribuya un aprovechamiento objetivo superior al existente pues estamos entonces ante suelo urbano no consolidado ex art. 45.2 A) b) de la Ley autonómica.

Este último precepto no se ha puesto en cuestión, con lo que implícitamente viene a reconocerse a la Comunidad Autónoma la competencia para determinar cuándo deben entenderse cumplidos los requisitos según los cuales el suelo alcanza la condición de consolidado. Así se prevé, por lo demás, en el art. 8 a) de la Ley 6/1998 y así lo ha declarado la STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 13. A tenor de ello es claro que el régimen que para el suelo urbano no consolidado establece el legislador estatal debe ser objeto de una interpretación que permita la mayor extensión del espacio propio de la legislación urbanística autonómica pues nada dice el texto estatal acerca de la urbanización a completar o de la edificación a materializar.

Por último, se cuestiona el art. 71.3 en cuanto establece la determinación y cálculo del aprovechamiento tipo cuando el área de reparto quede establecida por aplicación del art. 70.3, concretamente en cuanto fija que el aprovechamiento previsto de las parcelas que el órgano judicial proponente considera suelo urbano consolidado se calcula aplicando a la edificabilidad objetivamente materializable un coeficiente reductor. No obstante, el precepto se refiere a suelo que la propia Ley considera no consolidado en virtud del art. 45.1 A) a), esto es, el que estando ya urbanizado y reuniendo la correspondiente condición de solar, reciba en el planeamiento un aprovechamiento objetivo superior al existente realmente. Toda vez que no se trata de suelo urbano consolidado, el reproche que se dirige contra el precepto legal carece de fundamento.

10. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones el 3 de abril de 2006. Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes procesales y de los argumentos manejados por el órgano judicial promotor, el Fiscal General del Estado señala que es aplicable «al presente caso *mutatis mutandis*, la doctrina sentada por la STC 54/2002, de 27 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 1, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril: las normas aquí cuestionadas son inconstitucionales —en la parte en que se entienda integrado en ellas el suelo urbano consolidado, que es el tipo de suelo en el que se realizó la obra que dio lugar a la liquidación realizada por el Ayuntamiento de Albacete e impugnada en el recurso contencioso-administrativo— en cuanto imponen para cualquier tipo de suelo urbanizable y urbano, sin distinción, la cesión obligatoria, cuando la ley estatal sólo prevé, como

deberes urbanísticos para los propietarios de suelo urbano consolidado por la urbanización los de completar la urbanización hasta alcanzar la condición de solar y edificar en plazo». Consecuentemente, solicita la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

11. Por providencia de 19 de diciembre de 2006 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 21 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete ha elevado cuestión de inconstitucionalidad en relación con los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística, al entender que dichos preceptos vulneran la competencia exclusiva del Estado para la fijación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad *ex art.* 149.1.1 CE. El Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado participan de esta opinión, en tanto que las representaciones de las Cortes y del Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha defienden la plena adecuación de los preceptos legales cuestionados al orden constitucional y estatutario de distribución de competencias.

2. Con carácter preliminar debemos reseñar que los preceptos objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad han perdido vigencia. En efecto, la redacción de todos ellos fue modificada por la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 1/2003, de 7 de enero, habiéndose incorporado posteriormente al texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre. La reforma de estos preceptos legales se ha traducido, esencialmente, en la incorporación expresa de la distinción entre el suelo urbano consolidado por la urbanización y el no consolidado, cuya ausencia se denuncia en este proceso constitucional.

Ahora bien, este cambio legislativo no conlleva de suyo la pérdida de objeto de la actual cuestión de inconstitucionalidad puesto que, como se recuerda en la reciente STC 179/2006, de 13 de junio, «es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquélla en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; 10/2005, de 20 de enero, FJ 2; 102/2005, de 18 de abril, FJ 2, y 121/2005, de 10 de mayo, FJ 3)» (FJ 2). En esta ocasión resulta indubitado que la resolución del recurso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad sólo es posible en aplicación de la normativa vigente al momento de dictarse los actos administrativos impugnados por la mercantil actora, que era justamente la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística en su redacción originaria. Por consiguiente, debemos concluir que la reforma legal antes consignada no afecta al objeto de este proceso constitucional.

3. Hecha esta primera precisión queda por dilucidar cuál es el alcance del objeto de esta resolución. Dicho de otro modo, se trata de examinar si en el Auto de planteamiento de la cuestión se ha realizado adecuadamente el juicio de relevancia de las normas legales o si, como sostiene el Abogado del Estado, debe negarse la relevancia

de algunos de los preceptos cuestionados para la resolución del recurso sometido al conocimiento del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete.

A este respecto hemos de comenzar recordando que no existe ningún óbice para la revisión de la adecuada formulación del juicio de relevancia a través de Sentencia puesto que el trámite específico del art. 37.1 LOTC no tiene carácter preclusivo y se trata de una cuestión de orden público procesal (STC195/2006, de 22 de junio, FJ 2). Incluso, como hemos indicado en esta misma resolución, reiterando el criterio ya establecido en la STC 10/2002, de 17 de enero, FJ 2, puede darse el caso de que la singularidad del precepto –en este caso preceptos– legal cuestionado avale la «pertinencia de analizar el juicio de relevancia en fase de Sentencia cuando la entidad y complejidad del mismo revele que las razones que podrían haber llevado en su momento a una decisión de inadmisión no son aparentes *prima facie* y, de acuerdo con nuestra jurisprudencia, no podían llevarnos a sustituir en el trámite de admisión el juicio de relevancia realizado por el Tribunal *a quo*». Obviamente, la afirmación de esta facultad de revisión del juicio de relevancia no permite desconocer nuestra doctrina acerca de los límites de ejercicio de dicha facultad puesto que «la comprobación y exteriorización del juicio de relevancia corresponde en principio a los Jueces y Tribunales ordinarios que las plantean, de modo que sólo en los casos en que sea notorio que no existe el nexo causal entre la validez de la norma legal cuestionada y la decisión a adoptar en el proceso *a quo* es posible que revisemos tal juicio. Aunque en los supuestos complejos el control de relevancia difícilmente puede hacerse sin entrar en el fondo de la cuestión, ello no debe llevarnos a desconocer los límites institucionales que rodean al mismo también en fase de Sentencia» (STC 195/2006, *loc. cit.*, con cita expresa de la STC 100/2006, de 30 de marzo, FJ 2, que sintetiza la doctrina constante de este Tribunal).

La aplicación de estas pautas al presente supuesto determinaría, en principio, la acotación del objeto de nuestro análisis a los preceptos referidos por el Abogado del Estado en su escrito de alegaciones.

En efecto, conforme se indica en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el objeto del proceso contencioso-administrativo del que dimana este proceso constitucional es la Resolución –luego confirmada en reposición– de los Servicios Técnicos Municipales del Ayuntamiento de Albacete de 13 de diciembre de 2000 por la que se requiere a la mercantil actora en el proceso *a quo* el ingreso de 864.052 pesetas, importe de la valoración efectuada por los Servicios Técnicos de Urbanismo y que corresponde al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico aplicable a la solicitud de licencia de obra de nueva planta que la referida mercantil se propone emprender. Esta identificación del objeto se corresponde con la obrante tanto en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo como en la demanda formalizada ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete. Por otro lado, la lectura de los autos del proceso contencioso-administrativo permite igualmente concluir que la licencia se ha solicitado para la realización de obras de edificación en suelo urbano.

La identificación del objeto del proceso contencioso-administrativo en los términos expuestos conlleva la inaplicabilidad al caso de lo dispuesto en el art. 51.1.2 d) de la Ley cuestionada. Este precepto se refiere al deber de cesión de suelos dotacionales, siendo así que la compensación monetaria sustitutiva sólo se contempla para la cesión de la parte del aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración municipal «en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías» [art. 75, en relación con el art. 51.1.2 e), ambos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística].

La exclusión del art. 51.1.2 d) determina asimismo la de los arts. 69.2 a) 3, relativo a la cesión de suelo dotacional y 69.2 c), que se refiere a la afectación de los terrenos dotacionales sitos en suelo urbano «a los destinos previstos por el planeamiento territorial y urbanístico», extremo este que, obviamente, no se discute en el proceso contencioso-administrativo en el que se promueve la presente cuestión de inconstitucionalidad. Igualmente, debe quedar fuera de nuestro examen el art. 69.2 b), donde se proclama el derecho de los propietarios «al aprovechamiento lucrativo de que sea susceptible su parcela o solar, minorado, en su caso, en la cuantía de la cesión a que se refiere el apartado anterior» puesto que ese apartado anterior es el art. 69.2 a) 3, y dicha cesión es la de suelo dotacional, no controvertida en el proceso contencioso-administrativo. Tampoco supera el juicio de aplicabilidad y relevancia el art. 69.2 a) 1 dado que en él se establece un deber de cesión, por remisión al art. 68 b) 1, de suelo dotacional definido por su destino específico, como es el de «la superficie total de los viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas y de recreo y expansiones públicas, equipamientos culturales y docentes públicos y los precisos para la instalación y el funcionamiento de los restantes servicios públicos previstos».

Finalmente, el coeficiente reductor previsto en el art. 71.3 tiene por objeto, según se indica en el segundo párrafo *in fine* de este precepto «la obtención administrativa gratuita de suelos dotacionales» que, como ya se ha constatado, no es el supuesto controvertido en el proceso *a quo*.

Consecuentemente, nuestro examen se ceñirá a los arts. 51.1.2 e) y 69.2 a) de la Ley autonómica cuestionada. Sin perjuicio, claro es, de que las conclusiones alcanzadas en ese examen puedan extenderse por vía de conexión o consecuencia, en virtud del art. 39.1 LOTC, a los restantes preceptos cuestionados, al margen de su posible relevancia para la resolución del presente caso (STC 159/1991, de 18 de julio, FJ 1). En efecto, ha de tenerse en cuenta la pendencia en este Tribunal de una pluralidad de cuestiones en las que resultan concernidos los preceptos, aquí no relevantes, respecto de los cuales se da el necesario elemento de conexión previsto en el precitado artículo de nuestra Ley Orgánica, y a los que se refiere también el Auto de planteamiento de la cuestión, sin perjuicio de lo que luego se dirá respecto de la exclusión del art. 69.2 c) de la Ley autonómica.

4. Conforme a lo expuesto, nuestro estudio del fondo de los problemas planteados en esta cuestión de inconstitucionalidad se efectuará en relación con lo dispuesto en los arts. 51.1.2 e) y 69.2 a) 2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística. De acuerdo con el primero, forma parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen a que éste esté sujeto por razón de su clasificación, el deber de «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 se trate de suelo urbanizable y urbano. Por otra parte, tras fijarse en el art. 69.1 el régimen urbanístico del suelo urbano «para el que el planeamiento territorial y urbanístico establezca o prevea, a efectos de su ejecución, la delimitación de unidades de actuación», en el art. 69.2 a) 2 se establece:

«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 51, tal como resulten precisados por el planeamiento urbanístico.

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

...

2) La prevista en el apartado 2) de la misma letra b) del artículo anterior, calculada sobre la diferencia entre el aprovechamiento urbanístico permitido por el nuevo plan y el preexistente lícitamente realizado».

Debe hacerse notar que en el art. 68 se refiere al suelo urbanizable con programa de actuación urbanística y que en su apartado b) 2, al que expresamente se remite el precepto legal ahora reproducido, se regula el deber de cesión de la superficie de suelo ya urbanizado y con aprovechamiento lucrativo «capaz de materializar el diez por ciento del aprovechamiento tipo del área de reparto», cesión que puede sustituirse por la correspondiente compensación económica en los supuestos expresamente previstos en la propia Ley autonómica.

5. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete apunta que los preceptos legales cuestionados imponen deberes de cesión a todos los propietarios de suelo urbano siendo así que en la legislación estatal dictada al amparo del art. 149.1.1 CE los propietarios de suelo urbano consolidado quedan dispensados de dichos deberes. Concretamente, esa dispensa se plasma en el art. 14.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones (LRSV), conforme al cual «los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen –si aún no la tuvieron– la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo». Por el contrario, en el art. 14.2, apartados a), b) y c), del mismo texto legal se enumeran diversos deberes de cesión, así como de equidistribución [apartado d)] para los «propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada».

Sobre la constitucionalidad del art. 14 LRSV tuvimos ocasión de pronunciarnos en la STC 164/2001, de 11 de julio. En primer lugar, se achacaba a este precepto legal el que contuviera «una opción urbanística y territorial» al diferenciar entre suelo urbano consolidado y no consolidado. Reproche que no acogimos puesto que «ya dijimos en la STC 61/1997, FFJJ 14 b) y 15 a), que la clasificación del suelo puede tenerse por instrumento técnico idóneo para la igualación esencial entre los propietarios urbanos, por lo que en principio no excede del art. 149.1.1 CE... Pues bien, la distinción del art. 14 LRSV entre suelo urbano consolidado y no consolidado sirve, exclusivamente, para definir las facultades y deberes urbanísticos de los propietarios. Del art. 14 LRSV no resulta un deber de distinguir e incluir en el planeamiento esas dos categorías. Menos aún contiene el art. 14 LRSV criterios concretos sobre cuándo el suelo urbano debe considerarse consolidado por la urbanización y cuándo no. En estos términos es claro que la regulación estrictamente patrimonial del art. 14 LRSV en nada limita ni condiciona las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas» (FJ 19).

Tampoco apreciamos quiebra alguna del principio de igualdad ya que «la inexistencia de deberes de cesión de suelo (en el urbano consolidado) no constituye discriminación alguna entre personas y por circunstancias subjetivas, que es lo prohibido por el art. 14 CE, sino distintas regulaciones abstractas del derecho de propiedad urbano» (FJ 20).

Finalmente, este Tribunal declaró que lo dispuesto en el art. 14 LRSV se incardina dentro de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.1 CE para el establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el

ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. De una parte, porque no existe extralimitación competencial desde el momento en que «los criterios de distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado los establece –en los límites de la realidad– cada Comunidad Autónoma» (STC 164/2001, FJ 20). De otra, en atención a que «el art. 47 CE ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos; y según resulta de la STC 61/1997, FFJJ 6 a) y 17 c), el art. 47 CE no atribuye competencias sino que fija un objetivo común para los distintos entes públicos. Por ello, tanto el Estado como las Comunidades Autónomas deberán, en el marco de sus competencias, procurar la participación de la comunidad en aquellas plusvalías urbanísticas. La identificación y valoración de plusvalías urbanísticas es... una tarea instrumental en el ejercicio de las distintas competencias a través de las cuales se puede cumplir el fin redistributivo del art. 47 CE. Por eso el Estado, al fijar las condiciones mínimas para la igualación de los propietarios (art. 149.1.1 CE), debe tomar en consideración qué propiedades se benefician con más intensidad de las plusvalías urbanísticas. Esa identificación y valoración de las plusvalías es, en todo caso, instrumental para el ejercicio de la competencia estatal ex art. 149.1.1 CE y no impide una identificación y valoración distinta de cada Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias. Añadimos, por último, que para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas (mediante la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad) el Estado dispone de un amplio margen de configuración. El art. 47 CE no impide, en este sentido, que la participación en las plusvalías se concentre en determinadas clases de suelo. De esta forma, la hipotética existencia de plusvalías urbanísticas en suelo urbano consolidado, cuya realidad no corresponde dilucidar a este Tribunal, no excluye *a priori* una norma estatal que alivie de cesiones de aprovechamiento a sus propietarios» (*ibidem*).

Posteriormente, en la STC 54/2002, de 27 de febrero, este Tribunal declaró que «el art. 14.2 c) LRSV... únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano “no consolidado por la urbanización”. En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano “consolidado”, el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el FJ 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano “consolidado” no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano “no consolidado”) deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. De otro lado, todas las partes personadas en este proceso constitucional coinciden en tal interpretación que, en última instancia, resulta también de los antecedentes normativos: tanto el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996 como el art. 2.1 de la Ley 7/1997, antecedentes directos del art. 14.1 LRSV, establecían expresamente que a los propietarios de suelo urbano no incluido en unidades de ejecución correspondía todo el aprovechamiento urbanístico proyectable sobre sus fincas (ora el fijado directamente por las normas urbanísticas, ora el resultante de un instrumento de equidistribución como el “área de reparto”). Tenemos, así, que la norma de “condiciones básicas” del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano “consolidado” de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar» (FJ 5). Y añadió que «la exclusión de toda cesión obligatoria de

aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano “consolidado” no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano “consolidado” reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico –y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el FJ 4–, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.1.1 CE y 14.1 LRSV. Con lo expuesto en nada se cuestionan ni limitan, claro es, las competencias de cada Comunidad Autónoma para precisar, en su ámbito territorial y “en los límites de la realidad” que debe entenderse por suelo urbano “consolidado” (STC 164/2001, FFJJ 19 y 20), ni cuál sea la fórmula de determinación del aprovechamiento urbanístico que rija en su territorio (STC 164/2001, FJ 22)» (*ibidem*).

Esta doctrina condujo, en la STC 54/2002, a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del artículo único, apartado 1 de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril, por la que se modificaba la Ley 3/1997, de 25 de abril, de determinación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, en la medida en que dicho precepto legal imponía a los propietarios de suelo urbano consolidado un deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo o, en el supuesto de obras de rehabilitación, del incremento del aprovechamiento urbanístico.

6. A fin de determinar si la doctrina expuesta es decisiva para la resolución de la presente cuestión de inconstitucionalidad es preciso dilucidar, en primer lugar, si la interpretación que de los preceptos legales cuestionados ha realizado el órgano judicial incurre en el error que le achacan de consuno los Letrados de las Cortes y de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha comparecientes en este proceso constitucional.

Al respecto, las expresadas representaciones señalan que en el Auto de planteamiento de la cuestión se prescinde de la sistemática general de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística de Castilla-La Mancha. Concretamente, apuntan que se hace caso omiso del art. 45 de la Ley, en cuyo apartado segundo se establecen los criterios de determinación del suelo urbano no consolidado. Tampoco se tiene en cuenta que la Ley responde a un planteamiento deductivo, yendo por consiguiente de lo general a lo particular, de tal suerte que el art. 51 recoge tan solo el catálogo de los deberes que, en abstracto, integran el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, cuya particularización y concreción en obligaciones se lleva a efecto, en lo que ahora estrictamente interesa, en el art. 69.2, que, a su vez, define supuestos de suelo urbano consolidado, en los que no existirán obligaciones pendientes de cumplimiento, y no consolidado, en los que quedarán pendientes esas obligaciones hasta alcanzar su plena urbanización.

Como bien apuntan los Letrados autonómicos, el art. 45 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha se refiere al suelo urbano en los municipios con plan de ordenación municipal, estableciéndose en su apartado primero unos criterios de pertenencia a esta clase de suelo y en el art. 45.2 una delimitación de los supuestos que, integrados en esta clase de suelo, se clasifican como suelo urbano no consolidado. Sin embargo, de la lectura de esta delimitación no se extraen las conclusiones que postulan ambos Letrados en lo que se refiere a la interpretación del art. 69 plasmada en el Auto de planteamiento de la cuestión. Recuérdese que en dicho Auto se sostiene que lo dispuesto en el art. 69.2, más concretamente y por lo que afecta al objeto específico de estudio en esta cuestión de inconstitucionalidad

lidad, en su apartado a) 2, se refiere al suelo urbano consolidado puesto que el «restante suelo urbano» del que se habla en el frontispicio del precepto es aquél para el cual el planeamiento no prevea unidades de actuación (contempladas en el art. 69.1), figura específica del suelo urbano no consolidado.

Aun siendo cierto que la literalidad del art. 69.2 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha no permite excluir radicalmente de su ámbito de aplicación a los terrenos situados en suelo urbano no consolidado, no es menos cierto que en dicho ámbito de aplicación queda indudablemente comprendido el suelo urbano consolidado al tratarse de una categoría en la que no es preciso llevar a cabo una actividad de ejecución sistemática del planeamiento, finalidad a la que sirve la delimitación de unidades de actuación (art. 69.1). A esta misma conclusión conduce la lectura conjunta de los arts. 45 y 69.2 de la Ley autonómica. Conforme al primero de estos preceptos, merecen indudablemente la consideración de suelo urbano consolidado los terrenos que ya han adquirido la condición de solares «por haber sido urbanizados en ejecución del planeamiento territorial y urbanístico y de conformidad con sus determinaciones», así como aquéllos que cuenten con los servicios precisos para alcanzar la condición de solar y en los que no se dé alguna de las circunstancias previstas en el art. 45.2 A). Pues bien, a la vista de lo expuesto hemos de reiterar que el deber de cesión del art. 69.2 a) 2, donde, siguiendo esa lógica deductiva a la que, según se ha hecho referencia con anterioridad, responde la Ley autonómica, se define el contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo, resulta aplicable a los terrenos situados en suelo urbano consolidado.

Por otro lado debemos señalar que la falta de cuestionamiento de la adecuación de lo dispuesto en el art. 45 de la Ley no altera en modo alguno la conclusión alcanzada. En particular porque este precepto legal contiene los criterios de distinción del suelo urbano consolidado y no consolidado, cuyo establecimiento corresponde, según declaramos en nuestra STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 20, a la Comunidad Autónoma. El reproche que se formula contra la labor del legislador autonómico no estriba en la definición de esos criterios de distinción sino únicamente en la imposición de unos deberes de cesión a los propietarios de suelo urbano consolidado en contra de lo previsto, con carácter de condición básica ex art. 149.1.1 CE, en el art. 14 LRSV.

En cuanto al art. 51 de la Ley, debemos señalar que su carácter de mero catálogo de deberes cuya exigibilidad depende del grado de ejecución del planeamiento no desvirtúa la duda de constitucionalidad formulada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete. Concretamente, en lo que ahora interesa, porque el cumplimiento del deber de cesión del art. 51.1.2 e) viene establecido en el propio art. 62 a) de la Ley, también en el suelo urbano consolidado.

7. La acotación del contenido normativo de los preceptos cuestionados llevada a cabo en el anterior fundamento jurídico obliga a concluir que, conforme a la doctrina constitucional antes sintetizada, dichos preceptos entran en contradicción con el art. 14.1 LRSV, que dispone, como condición básica ex art. 149.1.1 CE que todos los propietarios del suelo urbano consolidado puedan patrimonializar el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar (STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 5). Lo que determina la estimación parcial de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Antes de precisar los términos de esa estimación debemos señalar que las razones que llevan a declarar la inconstitucionalidad de los preceptos objeto específico de nuestro estudio conducen a extender dicha declaración, en aplicación del art. 39.1 LOTC, a algunos de los artículos

cuestionados por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, al apreciarse la existencia «una relación de conexión o consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga», requisito imprescindible que debe concurrir para que proceda la aplicación del art. 39.1 LOTC (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 27; 196/1997, de 13 de diciembre, FJ 4, y 194/200, de 19 de julio, FJ 4; igualmente, ATC 39/2002, de 12 de marzo, FJ 4).

Así sucede en el caso del art. 51.1.2 d), en conexión con el art. 69.2 a), puesto que el art. 14 LRSV excluye, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad en suelo urbano consolidado, el deber de cesión de suelo dotacional. También se aprecia esa conexión en el art. 69.2 a) 3, habida cuenta de que el mismo versa sobre el deber de cesión de suelo dotacional y engloba en su ámbito de aplicación al suelo urbano consolidado. Otro tanto ocurre con el art. 71.3, en conexión con el art. 69.2 a) 2, e incluso con el apartado a) 3 de este mismo precepto, pues el coeficiente reductor se aplica para la cesión de suelo dotacional, también en suelo urbano consolidado. Idéntica conexión existe con el art. 69.2 a) 1, en cuanto impone un deber de cesión de suelo dotacional para fines específicos para que los terrenos situados en suelo urbano consolidado puedan alcanzar la condición de solar, deber que entra en abierta contradicción con el art. 14 LRSV, donde se deslinda, como condición básica de ejercicio del derecho de propiedad ex art. 149.1.1 CE, el deber de completar la urbanización por los propietarios de suelo urbano consolidado (art. 14.1) y los deberes de cesión de suelo dotacional para los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 14.2). Finalmente, el art. 69.2 b) debe declararse inconstitucional en cuanto sea consecuencia de la conclusión alcanzada respecto de los arts. 69.2 a) 2 y 3.

Por el contrario, como ya hemos anunciado, esta declaración no puede extenderse al art. 69.2 c), habida cuenta de que este precepto no regula deber de cesión alguno sino que establece la afectación de los terrenos obtenidos por la Administración municipal como consecuencia del cumplimiento de ese deber «a los destinos previstos por el planeamiento territorial y urbanístico». Se trata de una regla sobre el fin al que sirven estos bienes y no de los obligados a la cesión, una regla cuyo sentido, por otro lado, no sufre alteración por la exclusión de los propietarios de suelo urbano consolidado del deber de cesión.

8. En virtud de lo expuesto, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 a) 1, 2 y 3, y b), y 71.3 de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, en la medida en que imponen deberes de cesión en suelo urbano consolidado contraviniendo con ello la condición básica establecida en el art. 14 LRSV. Sentado esto, debemos precisar el alcance de esa declaración de nulidad, siguiendo en este punto la doctrina recogida en la STC 54/2002, de 27 de febrero, FJ 9.

Según declaró entonces este Tribunal, en supuestos como el que ahora nos ocupa y atendiendo a la pluralidad de valores constitucionales que concurren «debemos traer a colación, a la hora de precisar el alcance en el tiempo de nuestra declaración de nulidad, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), al que responde la previsión contenida en el art. 40.1 LOTC, según el cual las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes 'no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada' en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, la modulación del alcance de nuestra declaración de inconstitucionalidad no se limita a preservar la cosa juzgada. Más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC debemos declarar que el principio constitucional de

seguridad jurídica (art. 9.3 CE) también reclama que –en el asunto que nos ocupa– esta declaración de inconstitucionalidad sólo sea eficaz *pro futuro*, esto es, en relación con nuevos supuestos o con los procedimientos administrativos y procesos judiciales donde aún no haya recaído una resolución firme. En efecto, al igual que dijimos en las SSTC 45/1989, de 20 de febrero (FJ 11), 180/2000, de 29 de junio (FJ 7), sobre la Ley riojana 2/1993, de presupuestos, y 289/2000, de 30 de noviembre (FJ 7), sobre la Ley balear reguladora del impuesto sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, entre otras, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes». Como advertimos en aquella misma resolución, esta conclusión se refuerza si se tiene en cuenta, además, que dotar de eficacia *ex tunc* a nuestra declaración de nulidad distorsionaría gravemente la actividad de gestión urbanística desarrollada al amparo de la norma que se declara inconstitucional, tanto por los municipios de Castilla-La Mancha como por los particulares, trascendiendo, incluso, las previsibles consecuencias económicas adversas que la revisión de las cesiones obligatorias ya firmes supondrían para los municipios, con el consiguiente riesgo de quiebra del principio de suficiencia financiera de las haciendas locales a que se refiere el art. 142 CE.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad núm. 8450-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete, en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística y, en consecuencia:

1.º Declarar la inconstitucionalidad y nulidad, en la medida en que establecen deberes de cesión de suelo dotacional o de aprovechamiento urbanístico para los propietarios de suelo urbano consolidado, de los siguientes preceptos de la Ley: artículo 51.1.2 d); artículo 51.1.2 e); artículo 69.2 a) 1; artículo 69.2 a) 2; artículo 69.2 a) 3; artículo 69.2 b), y artículo 71.3, en cuanto se conecte con los apartados a) 2 y 3 del artículo 69.2.

2.º Esta declaración de nulidad tendrá los efectos consignados en el fundamento jurídico 8.

3.º Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de diciembre de dos mil seis.–María Emilia Casas Baamonde.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Manuel Aragón Reyes.–Pablo Pérez Tremps.–Firmado y rubricado.