

Condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana: Una nota a la STC 54/2002, de 27 de febrero de 2002.

Marcos Fernando Pablo

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

I. Introducción : De nuevo, el urbanismo ante el Tribunal Constitucional

Una reciente Sentencia del Tribunal Constitucional, de cierta importancia, viene a incidir sobre el torturado derecho urbanístico positivo desde la óptica del sentido y contenido del art. 149.1.1ª de la Constitución, precepto siempre manejado en un sistema de competencias normativas en el que las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de *urbanismo, vivienda y ordenación del territorio*. Sin perjuicio de su declaraciones concretas, debe ya destacarse el papel que este precepto esta llamado a desempeñar siempre que no exista título competencial del Estado que permita reconducir a una cierta igualdad básica las condiciones de ejercicio de las posiciones jurídicas básicas.

En ese papel, la sentencia comentada hace jugar la normativa estatal dictada al efecto como canon mismo de constitucionalidad de la normativa autonómica en cuestión. He aquí, por tanto, una tendencia que parece consolidarse y esta llamada a importantes desarrollos jurisprudenciales posteriores.

II. Los hechos relevantes y sus consecuencias jurídicas

La sentencia recae sobre , el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998, de 20 de abril (BOPV de 4 de mayo), modificó parcialmente el texto de la Ley 3/1997 y dispuso lo siguiente:

*"Los propietarios de **suelo urbano** deberán ceder obligatoria y gratuitamente al Ayuntamiento el diez por ciento del aprovechamiento urbanístico lucrativo del ámbito correspondiente libre de cargas de urbanización. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el diez por ciento del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado".*

La sentencia examina la secuencia legislativa que lleva a este texto, partiendo del Texto Refundido de 1992 que asignó a los propietarios de suelo urbano —sin distinción alguna— el 85 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a sus respectivas fincas (art. 27.1 y 4 LS). Posteriormente, el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio estableció que

"En suelo urbano el aprovechamiento urbanístico del titular de un terreno no incluido en una unidad de ejecución, será el que resulte de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se encuentre o, en su defecto, de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela".

Como dice la propia SRC comentada, de esta forma, una parte de los propietarios de suelo urbano (aquél

que, por estar ya transformado no precisaba de actuaciones de ejecución urbanística) se les descargaba del deber de cesión (del 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico) que sobre ellos pesaba. La STC 61/1997, de 20 de marzo (BOE de 25 de abril), declaró inconstitucional, entre otros muchos preceptos, el art. 27.1 y 4 LS, pero no afectó al Real Decreto-ley 5/1996, no impugnado. La Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales reproduja íntegramente la exclusión de todo deber de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano no incluido en unidades de ejecución, tal y como había establecido previamente el art. 2.1 del Real Decreto-ley 5/1996.

El Parlamento Vasco aprobó la Ley 3/1997, de 25 de abril (BOPV de 26 de abril), una vez publicada la SRC 61/97, estableciendo: "En suelo urbano corresponde al Ayuntamiento el 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico previsto en el planeamiento vigente. En el supuesto de obras de rehabilitación, únicamente corresponderá al Ayuntamiento el 15 por 100 del incremento del aprovechamiento urbanístico sobre el anteriormente edificado". Poco después el Estado aprobó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones en cuyo art. 14.1 únicamente se prevén dos deberes urbanísticos para los propietarios de suelo urbano "consolidado por la urbanización": completar la urbanización hasta alcanzar la condición de solar; y edificar en plazo. El art. 14.1 LRSV **no incluye deber alguno de cesión de aprovechamiento urbanístico**, a diferencia del art. 14.2 c) LRSV, donde se impone a los propietarios de **suelo urbano "no consolidado por la urbanización"** un deber de cesión de —como máximo— el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico del correspondiente ámbito.

Resulta así que, mientras la normativa estatal excluye todo deber de cesión en suelo urbano consolidado, la normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco impone un determinado deber de cesión a todos los propietarios de suelo urbano, sin distinción alguna entre el suelo "consolidado" y el "no consolidado" por la urbanización.

Pues bien, el TC entiende que no existe

"ninguna objeción hay para que este Tribunal enjuicie la constitucionalidad del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 a la luz de dichos preceptos de la LRSV. Ciertamente es que, como se ha subrayado en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FFJJ 7 y 8), sobre el texto refundido de la Ley del Suelo de 1992; y 164/2001, de 11 de julio (FJ 5), sobre la Ley 6/1998, las normas de "condiciones básicas" a que se refiere el art. 149.1.1 CE no son propiamente "bases" normativas. Ahora bien, la singularidad constitucional de las "condiciones básicas" (del art. 149.1.1 CE) no impide considerarlas como normas delimitadoras de los ámbitos competenciales del Estado y las Comunidades Autónomas. En la STC 173/1998, de 23 de julio, sobre la Ley vasca de asociaciones, expresamente hizo referencia este Tribunal a que "el art. 149.1.1 CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas 'condiciones básicas' uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales" (FJ 9, párrafo 3).

Significa todo esto, como dice el tribunal un poco más adelante, que **la normativa del Estado, "completa el canon de constitucionalidad" con que ha de examinarse la normativa autonómica desde el punto de vista de su constitucionalidad competencial**, si bien es exigible que la propia norma estatal respete los límites formales y materiales del art. 149.1.1ª CE. Y si no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica.

Así argumentada, la solución del recurso es clara: El art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 contradice las "condiciones básicas" contenidas en el art. 14 LRSV, que únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano "no consolidado por la urbanización". 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 (FJ 20 de la STC 164/2001) que, los propietarios de suelo urbano "consolidado" no están sujetos a cesión de aprovechamiento: Todos los propietarios

de suelo urbano "consolidado" de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar.

Este régimen uniforme se quiebra en el territorio del País Vasco, donde los propietarios de suelo urbano consolidado deben ceder el 10% del aprovechamiento asignado a sus parcelas, circunstancia que resulta contrario al sentido del art. 149.1.1ª C.E.:

"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."