|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 133/2002 |
| Fecha | de 16 de julio de 2002 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Eugeni Gay Montalvo. |
| Núm. de registro | 6248-2001 |
| Asunto | Cuestión de inconstitucionalidad 6248-2001 |
| Fallo | Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6248-2001, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso núm. 2136/97. |

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. El 28 de noviembre de 2001 fue registrado en este Tribunal escrito dirigido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de noviembre de 2001 al que se acompaña Auto de 15 de octubre de 2001, dictado por el mismo órgano, en el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad en relación con varios preceptos de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística.

2. La cuestión trae causa del recurso contencioso-administrativo núm. 2136/97, interpuesto por doña María Lloret Pla contra el Acuerdo del Ayuntamiento de Alzira, de 27 de mayo de 1997, aprobatorio del programa de actuación urbanística integral de "El Respirall" y por el que se atribuía la condición de agente urbanizador a la empresa J. Llopis Vidal, S.A., con derecho de subrogación a favor de la compañía Hisactin, S.L.

En el escrito de demanda se mencionan los siguientes motivos de impugnación del acuerdo municipal: a) improcedencia de la gestión indirecta de las obras de urbanización; b) rechazo de la alternativa técnica, incorporada al programa de actuación integrada presentado por Hisactin, S.L., cuya solvencia técnica y económica se discute al amparo de lo dispuesto en el art. 45.2 de la Ley valenciana 6/1994; c) improcedencia del reconocimiento del derecho de subrogación en la condición de agente urbanizador a favor de Hisactin, S.L., conforme a los criterios del art. 47.3 de la Ley; d) ausencia en el convenio de una cláusula por la que se impusiera al agente urbanizador el deber de atenerse a las normas de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas (en adelante, LCAP), en los contratos que para la ejecución material de las obras pudiera suscribir con terceros; e) incorrecta delimitación de la unidad de ejecución, y f) error en los criterios utilizados para la equidistribución en el seno de esa misma unidad de ejecución.

3. Por providencia de 29 de noviembre de 2000 se declararon los autos del proceso contencioso- administrativo conclusos, señalándose para votación y fallo el día 9 de febrero de 2001.

Con posterioridad, mediante Auto de 2 de mayo de 2001, el órgano judicial acordó dar audiencia a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que, en el plazo común e improrrogable de diez días, pudieran formular alegaciones sobre la pertinencia de elevar cuestión de inconstitucionalidad en relación con los siguientes preceptos de la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística: 29.2, 6, 8, 9, 10, 11 y 13; 32 C y D; 45.2; 46.2 y 3; 47.5 y 8; 66; 67; 71 y 72. Todos estos preceptos tienen en común la regulación de la adjudicación de los programas de actuación integrada, y respecto de ellos apunta una posible infracción del art. 149.1.18 a) CE, que reserva al Estado la competencia de "legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas". Dicha infracción resultaría de la falta de correspondencia entre los indicados preceptos de la Ley valenciana 6/1994 y la regulación básica sobre contratos administrativos contenida en la Ley de contratos de las Administraciones públicas, en especial por lo que atañe a los contratos de gestión de servicio público y de concesión de obra pública.

El Ministerio Fiscal expresó su conformidad con la elevación de la cuestión de inconstitucionalidad, en tanto el Ayuntamiento de Alzira, la mercantil Hisactin, S.L., y doña María Lloret Pla se opusieron a ello. Esta última, pese a manifestar su conformidad con los posibles motivos de inconstitucionalidad apuntados, hacía hincapié en la conveniencia de no causar dilaciones en la resolución del litigio.

4. Evacuado el trámite anterior, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana acordó, por Auto de 15 de octubre de 2001, plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad. En la parte argumentativa del dicho Auto se exponen las razones en las que se funda la duda de constitucionalidad suscitada por el órgano jurisdiccional y que ahora se sintetizan:

a) En primer lugar, se exponen las líneas generales de la legislación valenciana referida a la ejecución del planeamiento urbanístico, dedicándose especial atención al régimen de las actuaciones integradas y a su programa correspondiente. El órgano judicial llega a la conclusión, apoyada en diversos preceptos de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística y en su Exposición de Motivos, que la actividad urbanizadora es una función pública de gestión directa e indirecta, siendo así que la gestión directa se formaliza a través de un programa complejo en el que se puede incluir la adjudicación a un sujeto empresarial (el agente urbanizador) distinto de los propietarios del suelo urbanizable.

b) Posteriormente se sienta la premisa de que la Ley valenciana "no sustenta que la ejecución material de las obras deba sujetarse a las exigencias que derivan de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 18 de mayo de 1995 ... y menos aún que la selección del urbanizador, responsable de ejecutar la actuación urbanística, haya de adecuarse a las prescripciones de dicha ley".

c) Respecto del agente urbanizador, se afirma que éste "gestiona indirectamente una función pública" y que "en cuanto desarrolla una actividad que es de servicio público, participa de la condición de concesionario de servicio público". Complementariamente se alude en el Auto a que el urbanizador realiza una actividad propia del "contrato de obras" regulado en el art. 120 LCAP, siendo ésta la regulación procedente cuando el contrato de gestión de servicios incluye la incorporación de una obra pública (art. 159.2 LCAP). La calificación del agente urbanizador como concesionario se confirma, siempre según el parecer del órgano promotor de la cuestión, atendiendo a la regulación de similar figura en otras Leyes urbanísticas, citándose en particular los arts. 125 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, y 144 a 147 de la Ley del Parlamento de La Rioja 10/1998, de ordenación del territorio y urbanismo.

Por otro lado en el Auto de planteamiento de la cuestión se hace referencia igualmente a que en el propio art. 29.13 de la Ley Ley valenciana 6/1994 se declaran supletoriamente aplicables al programa de actuación integrada las normas sobre contratación administrativa. Partiendo de la caracterización del agente urbanizador como contratista-concesionario y trayendo a colación la doctrina contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, en relación con el texto refundido de la Ley de suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, el órgano judicial llega a la conclusión de que el título competencial exclusivo sobre urbanismo, que ostenta la Comunidad Valenciana en virtud del art. 31.9 de su Estatuto de Autonomía, no permite una regulación completa de la figura del urbanizador sino que en la disciplina de éste ha de estarse a la regulación básica sobre contratados y concesiones administrativas dictada por el Estado en el ejercicio de la competencia que le reserva el art. 149.1.18 CE.

e) Una vez realizada la exposición general sobre el fundamento de la cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial lleva a cabo un contraste entre preceptos de la Ley valenciana y de la LCAP y concluye que existe contradicción insalvable en los siguientes:

- Art. 45.2 de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística, en cuanto contempla la posibilidad de que el Pleno del Ayuntamiento establezca únicamente unas bases orientativas para la selección del urbanizador, lo que puede vulnerar los arts. 50.1 y 52.1, relativos a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y pliegos de prescripciones técnicas, y el art. 68.1, todos ellos de la LCAP.

- Art. 46.1 de la Ley 6/1994, relativo a la presentación de proposiciones por los interesados, que habría de ajustarse a los arts. 80 y 81 LCAP, en lo que constituye legislación básica, así como a los correspondientes plazos establecidos en la Ley estatal para la presentación de proposiciones.

- Art. 46.3 de la Ley valenciana, sobre información pública, que puede contravenir los requisitos de publicidad de los contratos del art. 79, en relación con el art. 135.2, ambos de la LCAP, con la consiguiente incidencia en los plazos que han de observarse. Aun cuando la información pública a la que se refiere el art. 46 de la Ley 6/1994 tiene por objeto la propuesta de programa, señala el órgano judicial su posible contradicción con la legislación básica de contratos en materia de selección del urbanizador, que surge a partir de ese mismo trámite de información pública.

- Art. 48, idéntica contradicción que la apuntada para los arts. 45.2 y 46.3 de la Ley territorial.

- Art. 47 de la Ley, relativo a la aprobación y adjudicación de los programas, que fija los criterios por los que se elegirá la alternativa que integrará el programa así como el urbanizador. Por su parte el art. 50 de la Ley valenciana regula un régimen de adjudicación preferente a favor del urbanizador. Estos preceptos pueden contradecir la legislación básica de contratos contenida en los arts. 74, 75 y 76 LCAP, en relación con los arts. 137, 138, 139, 140 y 141, también de la LCAP, en tanto la selección del urbanizador no se ajusta a los procedimientos y formas de adjudicación previstos en los mismos. Tal contradicción ha de estar referida en concreto al art. 160 LCAP, en el caso de que se considere que el urbanizador ostenta la condición de concesionario de servicio público.

- La aplicación de tales procedimientos y formas de adjudicación excluiría la posibilidad de subrogación del art. 47.5 de la Ley valenciana al no adecuarse al art. 115 LCAP. Asimismo, el art. 47.8 de la Ley territorial puede vulnerar el art. 94 LCAP por no ajustarse a los requisitos de publicidad y en cuanto se entienda aplicable la regla del silencio positivo.

- El art. 29.2 de la Ley 6/1994 suscita la duda de constitucionalidad en cuanto prevé la definición de las relaciones del urbanizador con la Administración únicamente por referencia a la propia Ley valenciana, al margen de la LCAP. Y el art. 29.6 de la Ley territorial puede vulnerar la legislación básica de contratos en cuanto regula la selección del urbanizador en pública competencia y según convenio, al margen de los procedimientos y formas de adjudicación previstos en la LCAP, en los términos ya reseñados con anterioridad, y de la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (arts. 50.1 y 52.1 LCAP). Lo mismo cabe sostener para el art. 29.7, en cuanto se contempla el programa como el instrumento en el que se regulan los compromisos sustantivos y temporales que asume el urbanizador, al margen de la contratación administrativa.

- El art. 29.8 de la Ley valenciana puede contradecir la legislación básica en cuanto no exige la prestación de una garantía provisional para participar en el proceso de adjudicación (art. 36 LCAP) y en cuanto no se ajusta al régimen de garantías de los arts. 37, 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 LCAP.

- El art. 29.10 plantea la duda de constitucionalidad en cuanto el incumplimiento del plazo de ejecución no se adecúa a lo dispuesto en los arts. 96 y 97 LCAP. Asimismo se plantea la duda respecto del art. 29.10 y 29.13 de la Ley 6/1994 en lo que refieren a la resolución de la adjudicación a favor del urbanizador, y tal resolución se ajusta al régimen contemplado en los arts. 112, 113, en cuanto tiene carácter básico, y 114 LCAP, en relación con los arts. 150, 151 y 152, de la misma Ley; o, en su caso, los arts. 168, 169.2 y 170 LCAP si se considera que la figura del urbanizador ha de equipararse únicamente con la del concesionario de servicio público.

- Tampoco se acomoda al régimen de resolución que resulta de los preceptos de la legislación estatal citados la posibilidad de renuncia a la adjudicación del art. 47.6 de la Ley valenciana.

- El art. 29.11, relativo a la cesión de la condición de urbanizador, no se compadece con los requisitos del art. 115.1, 2 a), b) y c) y 4 LCAP, ni con el art. 116 de la misma Ley, relativo a la subcontratación. También el art. 51 de la Ley 6/1994 prevé una posibilidad de subrogación del adjudicatario de un programa condicionado que no se ajusta al mencionado art. 115 LCAP. Por otro lado, en cuanto ese mismo art. 51 contempla la posible suspensión de la ejecución del programa, se dude de su conformidad con el art. 156.5 LCAP si se considera al urbanizador concesionario de un servicio público. Asimismo, con fundamento en esa consideración, cabe plantear que el art. 29.11 de la Ley territorial puede vulnerar lo dispuesto en el art. 171 LCAP si la cesión parcial no se entiende circunscrita a las prestaciones accesorias.

- La consideración del urbanizador como concesionario de obra pública puede suponer que la contrata de obra a la que se refiere el art. 67.4 de la Ley valenciana haya de ajustarse al art. 116 LCAP que regula la subcontratación, en relación con el art. 133 LCAP.

- El art. 29.13 puede resultar inconstitucional en cuanto las relaciones entre el urbanizador y la Administración quedan sujetas a la aplicación de las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que contradigan lo dispuesto en la Ley valenciana 6/1994 ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos en los que sean reglamentariamente desarrollados, es decir, con prevalencia de la legislación autonómica respecto de la legislación básica de contratos.

- De la aplicación de la LCAP a la figura del urbanizador deriva asimismo que la Ley territorial puede vulnerar la legislación básica en materia de contratos, en la medida en que no exige que el seleccionado urbanizador ostente la capacidad para contratar en los términos que resultan de los arts. 15, 17 y 19 LCAP, al no recogerse las prohibiciones del art. 20 LCAP y no exigirse la clasificación del art. 25 LCAP.

- Según el art. 32 D) de la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, la retribución del urbanizador queda fijada en el documento del programa denominado proposición económico-financiera, en donde se regulan las relaciones entre el urbanizador y los propietarios del suelo. Ello determina la duda de constitucionalidad de los arts. 29.9, 32 D, 66, 67, 71 y 72.1 y 2 de la Ley en tanto no se define y configura en el ámbito de la correspondiente contratación administrativa (arts. 14, 50.1 in fine y 100.1 LCAP). Igualmente las obligaciones económicas que resulten de la adjudicación condicionada del art. 51 habrían de quedar definidas en dicho ámbito.

- También se plantea la duda en relación con el art. 32 C, en relación con el art. 29.6, ambos de la Ley valenciana 6/1994, en tanto se refieren al convenio urbanístico como el instrumento en el que se define la relación de la Administración y el urbanizador, lo que supone una quiebra de las garantías propias de la contratación administrativa, en los términos que resultan de lo expuesto. En cuanto el art. 32 C contiene las garantías y penalizaciones por incumplimiento, la duda de constitucionalidad que se plantea es la misma que se ha expuesto respecto del art. 29.8.

- Finalmente, en relación con el art. 79.2se plantea la duda de constitucionalidad por no ajustarse a lo dispuesto en el art. 111.2 LCAP, que exige un acto formal y positivo de recepción dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato, a partir del que debe computarse el correspondiente plazo de garantía.

f) Por último se realiza el juicio de relevancia, declarando que ésta "es incuestionable", toda vez que la parte actora en el proceso contencioso-administrativo solicita la modificación del convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento y el urbanizador, en el sentido de que para la selección del contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras se exigiera pública concurrencia, con las garantías de la LCAP, es decir, con aplicación de la legislación de contratación pública, no prevista en la Ley valenciana. De otro lado es conveniente despejar la duda de constitucionalidad en la medida en que el acto recurrido resuelve la adjudicación del programa al urbanizador y la regulación de tal figura en la Ley reguladora de la actividad urbanística no le parece al órgano judicial respetuosa con el sistema constitucional de distribución de competencias.

5. Mediante providencia de 26 de febrero de 2002 la Sección Tercera de este Tribunal acordó, a los efectos que determina el art. 37.1 LOTC, oír al Fiscal General del Estado para que, en el plazo de diez días, alegara lo que estimara conveniente acerca de la admisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad en relación con: 1) posible defecto en la tramitación del incidente de inconstitucionalidad (art. 35.2 LOTC), ya que en el Auto de planteamiento de la cuestión se alude a preceptos de la Ley cuestionada sobre los que no se plantearon dudas de constitucionalidad en el Auto previo de 2 de mayo de 2001; 2) posible falta de relevancia de los preceptos cuestionados (art. 35.1 LOTC); y 3) posible falta de fundamento de la cuestión (art. 37.1 LOTC).

6. El escrito de alegaciones del Fiscal General del Estado tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el 18 de marzo de 2002. Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes procesales de esta cuestión se examina la concurrencia de las causas de inadmisión sobre las que se advertía en el proveído antes mencionado.

a) En primer lugar se afirma que es patente la concurrencia del primero de los defectos, padecido en el incidente de inconstitucionalidad abierto por Auto de 2 de mayo de 2001. Es suficiente comparar los preceptos de la Ley valenciana enumerados en dicha resolución con los que son objeto de planteamiento de la cuestión en el Auto de 15 de octubre de 2001 para advertir que en aquél no figuran los arts. 29.7, 46.1, 50, 51 y 79.2. Esta diferencia se aprecia igualmente en el contraste entre el primero de los hechos del último Auto referido y su parte dispositiva.

Sobre la importancia del trámite de audiencia es doctrina general la recogida en el ATC 265/2000, de 14 de noviembre, FJ 2, donde se dice: "el art. 37.1 LOTC dispone que el Tribunal podrá rechazar, en trámite de admisión, mediante Auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales. Entre las citadas condiciones procesales debe incluirse el trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, previsto en el art. 35.2 de la misma Ley, para que puedan alegar sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El citado trámite, como hemos indicado en anteriores ocasiones, tiene el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad y poner a disposición del juez un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso; se trata, por lo tanto, de un requisito de todo punto inexcusable y cuya eventual omisión constituiría un defecto en el modo de proposición de la cuestión que permitiría, tras el trámite de admisión previsto en el art. 37 LOTC, la inadmisión de la cuestión así suscitada (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; y ATC 136/1995, de 9 de mayo, FJ único)".

Importancia que reiterada e inconcusamente se afirma, y que se extiende a la identidad entre los preceptos que se someten al trámite de audiencia y los que después se contienen en el Auto de planteamiento de la cuestión, de forma que no puede elevarse ésta respecto de preceptos legales sobre los que no se haya oído a las partes y al Ministerio Fiscal. Al respecto, los recientes AATC 190/2001, 191/2001 y 193/2001, todos ellos de 3 de julio, dicen en su FJ Unico: "según tiene reiteradamente declarado este Tribunal, la audiencia previa a las partes, no sólo garantiza que sean oídas ante una decisión judicial de tanta entidad como es la de abrir un proceso constitucional, sino que también pone a disposición del órgano jurisdiccional un medio que le permite conocer la opinión de los sujetos directamente concernidos con el fin de facilitar la reflexión sobre la conveniencia de instar la apertura de ese proceso (entre otras, SSTC 42/1990, de 15 de marzo, FJ 1, y 126/1997, de 3 de julio, FJ 4, y AATC 120/2000, de 10 de mayo, FJ 2, y 65/2001, 27 de marzo). Asimismo, hemos advertido que su importancia no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que se acuerde (al respecto, AATC 121/1998, de 21 de mayo, FJ 3, y 152/2000, de 13 de junio, FJ 3). Consecuentemente, para la efectividad de esta audiencia resulta inexcusable la precisa identificación de los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad alberga dudas y de los artículos del texto constitucional que aquéllos puedan haber infringido, así como que el órgano judicial quede vinculado a elevar la cuestión de inconstitucionalidad sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (AATC 152 y 153/2000, ambos de 13 de junio, FJ 3, y 81/2001, de 3 de abril). Al no haberse satisfecho estas exigencias debemos inadmitir in limine litis la presente cuestión de inconstitucionalidad".

Consecuentemente debe inadmitirse la cuestión planteada, en particular cuando se aprecia la intención del órgano judicial promotor de someter a juicio de constitucionalidad la totalidad de los artículos que, en la regulación que hace la Ley cuestionada del agente urbanizador, no se ajustan a lo dispuesto en la LCAP. Por lo que no es procedente seguir la cuestión por unos artículos y rechazarla por otros.

b) En cuanto a la posible falta de relevancia de los preceptos cuestionados, según tiene declarado el Tribunal Constitucional, existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar su falta de viabilidad, sin que ello signifique, necesariamente, una carencia total y absoluta de fundamentación o que ésta haya de reputarse arbitraria, en cuyo caso puede ser conveniente resolverla en la primera fase procesal, a fin de despejar la duda de constitucionalidad evitando eventuales efectos no deseables sobre otros procesos (entre otros, AATC 389/1990, de 29 de octubre, FJ 1; 287/1991, 334/1991, 134/1995, de 9 de mayo, FJ 2; 380/1996, de 17 de diciembre, FJ 2; 229/1999, de 28 de septiembre, FJ 2; 119/2000, de 10 de mayo, FJ 2).

El juicio de relevancia se formula en el fundamento sexto del Auto de planteamiento, al solicitarse la aplicación de la LCAP al contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras, y puesto que en el Acuerdo recurrido se resuelve la adjudicación al urbanizador, figura que suscita la duda de constitucionalidad expresada por el órgano judicial. Sin embargo, ninguna de las partes ha puesto en duda la constitucionalidad de la figura, ni ha pedido la aplicación de la LCAP. La demandante solicita la aplicación de la pública concurrencia y las garantías de la LCAP, no al agente urbanizador, sino al contratista al que se adjudique la realización material de las obras de urbanización. Por otra parte, de lo que consta en el décimo antecedente de hecho, apartado dos, de la demanda, en que se afirma que ya la empresa adjudicataria ha librado varias certificaciones de obra con el consiguiente pago de las cuotas de urbanización por los propietarios, se deduce que en este caso el agente urbanizador y la adjudicataria que lleva a cabo las obras son personas distintas. Lo mismo se desprende de la documentación aportada por la demandante en fase de prueba respecto a las alegaciones que se hacen en cuanto a la realización de las obras. Por tanto la regulación del agente urbanizador no es relevante para la respuesta que haya de recibir la petición formulada por la actora en el proceso contencioso-administrativo.

c) Finalmente, respecto de la posible falta de fundamento de la cuestión, ha de advertirse que se denuncia infracción del art. 149.1.18 a) CE, por invasión de las competencias exclusivas del Estado, al no ser conforme la regulación que hace la Ley valenciana con la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.

La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística se compara con la Ley de contratos de las Administraciones públicas, que es posterior a aquélla. Pues bien, el término de comparación no es adecuado porque las normas autonómicas, aunque queden fuera de la regulación posterior estatal, si ésta no establece condiciones o exigencias de adaptación de la normativa autonómica, no pueden reputarse inconstitucionales.

Por todo lo expuesto se interesa la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con hasta un total de veintitrés preceptos de la Ley de las Cortes Valencianas 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística. Estos son los siguientes: 29.2, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 13; 32 C) y D); 45.2; 46.1 y 3; 47, en especial sus apartados 5, 6 y 8; 48; 50; 51; 66; 67, en especial su apartado 4; 71; 72.1 y 2 y 79.2

Sin embargo, el incumplimiento de los requisitos procesales establecidos en los arts. 35.1 y 2 y 37.1 LOTC impide su admisión a trámite.

2. En primer lugar es preciso advertir que en el Auto de 2 de mayo de 2001, por el que se daba traslado a las partes personadas en el proceso contencioso-administrativo núm. 2136/97 y al Ministerio Fiscal para que alegaran lo que considerasen pertinente acerca del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, no se mencionaban los arts. 29.7, 46.1, 50, 51 y 79.2 de la Ley como parte de su objeto. Ciertamente, en el fundamento tercero de dicho Auto se reproducía literalmente el contenido del art. 29.7, pero no es menos cierto que con posterioridad no se expresaba duda alguna de constitucionalidad en relación con dicho precepto en el fundamento cuarto de la resolución judicial, siendo éste el lugar donde se concretaban los artículos de la Ley a los que alcanzaban las objeciones que, en punto a su conformidad con el orden de distribución de competencias, ahora se traen a la consideración de este Tribunal Constitucional.

Pues bien, esta omisión conlleva la imposibilidad de formular el juicio de constitucionalidad que se nos solicita respecto de los mencionados preceptos de la Ley valenciana, al no haberse cumplido adecuadamente las condiciones procesales exigidas por el art. 35.2 LOTC, en concreto, en lo relativo a la preceptiva audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal.

Acerca del referido trámite este Tribunal tiene reiteradamente afirmado que persigue el doble objetivo de garantizar la audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión judicial de tanta entidad, como es el abrir un proceso de inconstitucionalidad, y de poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados, con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso; se trata, por lo tanto, de un requisito de todo punto inexcusable, y cuya eventual omisión constituiría un defecto en el modo de proposición de la cuestión, que permitiría, tras el trámite de admisión previsto en el art. 37 LOTC, la inadmisión de la cuestión así suscitada (por todas, STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 4; y AATC 136/1995, de 9 de mayo, FJ único; 265/2000, de 14 de noviembre, FJ 2 y 122/2001, de 8 de mayo, FJ 4). Para que la realización de este trámite pueda cumplir adecuadamente esa doble función, cuya trascendencia para el control concreto de constitucionalidad de las Leyes no es preciso recordar, resulta de todo punto inexcusable la precisa identificación de los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad alberga dudas y de los artículos del texto constitucional que aquéllos puedan haber infringido, así como que el órgano judicial quede vinculado a elevar la cuestión de inconstitucionalidad sobre los preceptos sometidos a este trámite de alegaciones (AATC 152 y 153/2000, ambos de 13 de junio, FJ 3; 81/2001, de 3 de abril, FJ único, y 191/2001 a 193/2001, todos ellos de 3 de julio, asimismo FJ único).

En mérito de lo expuesto hemos de declarar la inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 29.7, 46.1, 50, 51 y 79.2 de la Ley 6/1994.

3. La segunda de las posibles causas de inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad mencionadas en la providencia de 26 de febrero de 2002, por la que se procedió a la apertura del trámite previsto en el art. 37.1 LOTC, hacía referencia a la falta de relevancia de los preceptos legales cuestionados.

El denominado juicio de relevancia, contemplado en el art. 35.1 LOTC, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 163 CE, ha sido definido por este Tribunal como "el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada" (AATC 93/1999, de 13 de abril, FJ 3; 164/2001, de 19 de junio, FJ 2; y 283/2001, de 30 de octubre, FJ 2). La revisión de este juicio ha de realizarse necesariamente a la luz de la relación o interdependencia existente entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial (en particular, ATC 130/1999, de 1 de julio, FJ 2, y las resoluciones allí citadas). Dicho de otro modo, se trata de que el órgano jurisdiccional ponga de relieve de qué manera, a la vista del objeto del proceso en curso y de las pretensiones en él deducidas, la alternativa que encierra la duda de constitucionalidad lo es también, idealmente pero no de modo necesario, para resolver aquél en uno u otro sentido, descartado ya cualquier otro parámetro distinto a la disposición legal cuestionada para llegar a dicha resolución (STC 106/1986, de 24 de junio, FJ 3, y AATC 493/1986, de 5 de junio, FJ 2; 163/1999, de 15 de junio, FJ 2; y 28/2002, de 26 de febrero, FJ 2). Sólo la adecuada satisfacción de este requisito garantiza que la cuestión de inconstitucionalidad sirva cabalmente al propósito para el que ha sido establecida, conciliar el doble sometimiento de los órganos judiciales a la Ley y a la Constitución, y evita el peligroso deslizamiento hacia su conversión en un medio por el que dichos órganos colaborarían en la depuración abstracta del ordenamiento jurídico (SSTC 17/1981, de 1 de junio, FJ 1, y 6/1991, de 15 de enero, FJ 3, y AATC 226/1992, de 14 de octubre, FJ único; 203/1998, de 29 de octubre; y 133/2001, de 22 de mayo, FJ 1).

4. Sentado esto, hemos de señalar que, según resulta de la lectura del escrito de demanda formulado en el recurso contencioso-administrativo, posteriormente ratificado en el escrito de conclusiones, la actora ha deducido las siguientes pretensiones. Como pretensión principal solicita que se declare la improcedencia de acudir a la gestión indirecta para la actuación integrada en el área "El Respirall", y la correlativa procedencia de mantener en todas sus partes el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Alzira de 10 de diciembre de 1996, en el que se manifestaba la intención de la corporación de gestionar directamente las obras urbanizadoras. Con carácter de pretensiones subsidiarias se interesa que se rechace la alternativa técnica presentada por la mercantil Hisactin, S.L.; que se declare no haber lugar al derecho de subrogación a favor de dicha entidad, conforme al último párrafo del art. 47.5 de la Ley valenciana 6/1994, entendiéndose por tanto adjudicataria definitiva la empresa J. Llopis Vidal, S.A., y que se introduzcan las siguientes modificaciones en el convenio urbanístico suscrito entre la entidad local y el urbanizador el 16 de julio de 1997: inclusión de una nueva cláusula por la que se declaren aplicables las garantías de concurrencia pública recogidas en la Ley de contratos de las Administraciones públicas (LCAP) para la selección del contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras del proyecto de urbanización, modificación de la cláusula segunda, que delimita el ámbito de la unidad de ejecución, que se propone dividir en tres, y, por último, modificación de la cláusula sexta, al objeto de hacer compatibles los criterios de contribución a la urbanización con la situación real de los terrenos integrados en el área.

Por su parte en el Auto de planteamiento la formulación del juicio de relevancia se recoge en el fundamento sexto, donde el órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad declara que "la relevancia de la duda de constitucionalidad para resolver el caso planteado ante la Sala es incuestionable, atendido que como ya se dijo en el fundamento segundo la parte actora formulaba en su demanda, entre otras, la pretensión consistente en que fuese modificado el convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento y el urbanizador, en el sentido de que para la selección del contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras del proyecto de urbanización se exigiera pública concurrencia, con las mismas garantías exigidas en la Ley 13/1995 de contratos de las Administraciones públicas, es decir, se postulaba una aplicación de las normas de la contratación administrativa que no deriva de la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, y ello obliga a plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en los términos que resulta de los fundamentos anteriores". Para añadir, a continuación, que "el pronunciamiento respecto de la conformidad o no a Derecho del acto impugnado exige el planteamiento de la cuestión, en tanto el acto recurrido resuelve la adjudicación del programa al urbanizador y la regulación de tal figura en la [Ley valenciana 6/1994] suscita a esta Sala la duda de constitucionalidad expuesta en los precedentes fundamentos".

Según puede apreciarse, la formulación del juicio de relevancia se realiza sobre una doble línea argumental. La primera de ellas remite a la identificación del objeto del proceso y la pretensión en él ejercida por la recurrente, que se habría llevado a cabo en el fundamento segundo del Auto de planteamiento, en tanto que la segunda se conecta con el contenido del acto impugnado. En aras de la claridad expositiva parece aconsejable analizar por separado cada uno de los argumentos empleados por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la elaboración del juicio de relevancia.

5. En el primer pasaje reproducido del fundamento sexto del Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial que la promueve califica de incuestionable la relevancia de la duda de constitucionalidad que alberga respecto de los preceptos de la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística enunciados en el fundamento quinto de dicho Auto, toda vez que, "como ya se dijo en el fundamento segundo, la parte actora formulaba en su demanda, entre otras, la pretensión consistente en que fuese modificado el convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento y el urbanizador, en el sentido de que para la selección del contratista adjudicatario de la ejecución material de las obras del proyecto de urbanización se exigiera pública concurrencia, con las mismas garantías exigidas en la Ley 13/1995 de contratos de las Administraciones públicas, es decir, se postulaba una aplicación de las normas de la contratación administrativa que no deriva de la ley valenciana reguladora de la actividad urbanística, y ello obliga a plantear la presente cuestión de inconstitucionalidad en los términos que resulta de los fundamentos anteriores".

Pues bien, el contraste entre esta aseveración y el contenido del fundamento segundo del Auto de planteamiento, al que expresamente se remite, impide entender correctamente efectuado el juicio de relevancia, puesto que no se cumple el requisito de acreditar la "relación o interdependencia entre pretensión procesal, objeto del proceso y resolución judicial" que haya de dictarse, al que nos hemos referido en el FJ 3 de este mismo Auto.

En el mencionado fundamento segundo del Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana únicamente analiza la pretensión subsidiaria de adición de una nueva cláusula al convenio urbanístico suscrito entre el Ayuntamiento de Alzira y el urbanizador de la actuación integrada a desarrollar sobre la unidad de ejecución "El Respirall". Concretamente allí se apunta que "considera la parte actora que en la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística ... la regulación de la contratación de la obra en pública concurrencia (art. 67-4) no reúne los requisitos establecidos en la Ley de contratos de las Administraciones públicas, y sin embargo, siendo esta Ley aplicable a todas las Administraciones públicas, hay que entender modificada la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística". A renglón seguido la Sala a quo declara que "entiende que la [Ley valenciana] no sustenta que la ejecución material de las obras deba sujetarse a las exigencias que derivan de la Ley de contratos de las Administraciones públicas de 18 de mayo de 1995 ... y menos aún que la selección del urbanizador, responsable de ejecutar la actuación urbanística, haya de adecuarse a las prescripciones de dicha ley".

Sin embargo esta identificación de la causa petendi, aquí en lo que se refiere a la pretensión subsidiaria objeto exclusivo de análisis, no se corresponde con las tesis sostenidas por la parte actora en el proceso contencioso-administrativo. A este respecto debemos señalar que la demandante no achaca a la Ley autonómica deficiencia alguna en punto a la aplicabilidad de los principios informadores de la contratación pública. Antes bien, lo que denuncia (hecho séptimo y "fondo del asunto" 4) es que el convenio urbanístico no cumple con lo previsto en el art. 29.13 de la Ley valenciana 6/1994, en virtud del cual "las relaciones derivadas de la adjudicación del programa se regirán por las normas rectoras de la contratación administrativa en lo que éstas no contradigan lo dispuesto por esta Ley ni sean incompatibles con los principios de la misma en los términos que reglamentariamente sean desarrollados".

Dicho de otro modo, la demandante sostiene el incumplimiento de la Ley 6/1994 por el convenio urbanístico impugnado y no su conformidad con la misma, y lo hace respecto del cumplimiento de los principios informadores de la contratación pública, que entiende aplicables por mor del ya mencionado art. 29.13 de la Ley autonómica. Planteado en estos términos, el problema no es de compatibilidad entre la LRAU y la LCAP, que se presupone, sino de inobservancia de la primera de dichas normas legales. Consecuentemente en la fundamentación de su duda de constitucionalidad el órgano judicial ha trastocado la exposición de las tesis sustentadas por la demandante. De tal suerte que lo que originariamente se plantea como un reproche de vulneración de la Ley valenciana por el convenio urbanístico impugnado se transforma en el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, como acabamos de ver, en un alegato de incompatibilidad entre dicha Ley autonómica y la legislación básica en materia de contratación administrativa.

6. Como segunda razón se esgrime la de que "el pronunciamiento respecto de la conformidad o no a Derecho del acto impugnado exige el planteamiento de la cuestión, en tanto el acto recurrido resuelve la adjudicación del programa al agente urbanizador" y la regulación de esta figura en la Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística genera en el órgano judicial una duda de constitucionalidad.

Pues bien, al igual que ya afirmáramos con respecto al recurso de inconstitucionalidad (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 4), la cuestión de inconstitucionalidad no es cauce adecuado para la impugnación de un bloque o una parte del sistema normativo o del Ordenamiento jurídico, aquí de una concreta institución, el agente urbanizador, sino únicamente un instrumento para el examen de la conformidad con la Constitución de una norma con rango de ley que sea aplicable al caso sometido al conocimiento del órgano judicial que la promueva y de cuya validez dependa el fallo que aquél haya de emitir [por todas, STC 109/2001, de 26 de abril, FJ 3 b)]. Habida cuenta de que, por las razones antes expuestas, no puede entenderse acreditada la relevancia del conjunto de preceptos referidos al agente urbanizador en la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, y de que ha de excluirse la formulación de un juicio abstracto de constitucionalidad respecto de los mismos, es pertinente identificar cuáles de sus concretos aspectos reviste relevancia para la satisfacción de las pretensiones ejercitadas en el proceso contencioso- administrativo y resulta por ello idóneo para efectuar el juicio de constitucionalidad que se postula.

Ciertamente, como se señala en el Auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 15 de octubre de 2001, entre los contenidos del acuerdo del Ayuntamiento de Alzira de 27 de mayo de 1997 impugnado en el proceso contencioso-administrativo del que trae causa la presente cuestión de inconstitucionalidad, figura la adjudicación a la empresa J. Llopis Vidal, S.A., de la condición de agente urbanizador para el desarrollo de la actuación integrada denominada "El Respirall". Sin embargo no es menos cierto que, desde la perspectiva que impone la exigencia del juicio de relevancia, la correcta realización de éste exige que la duda de constitucionalidad que sobre los caracteres legales de la figura del agente urbanizador pueda albergar el órgano judicial se halle en conexión directa con la resolución del pleito en cuyo seno se plantea la cuestión de inconstitucionalidad. Dicho de otro modo, no es posible compartir una argumentación como la expuesta en el Auto de planteamiento de la presente cuestión, que prescinde de las pretensiones deducidas -así como de los motivos aducidos en defensa de las mismas- por la parte actora en el proceso contencioso-administrativo, y postula un juicio abstracto sobre el conjunto de los preceptos de la Ley autonómica en los que se regula la figura del agente urbanizador.

Sentado esto, debemos señalar que entre las causas de impugnación del acuerdo municipal únicamente la relativa al reconocimiento del derecho de subrogación de la mercantil Hisactin, S.L., podría requerir, como cuestión previa, despejar la incógnita atinente a la constitucionalidad de un precepto legal (en este caso, el art. 47.5 de la Ley valenciana). En efecto, a pesar de que la demandante también discuta el recurso a la gestión indirecta de la urbanización y ponga en cuestión la alternativa técnica presentada por la citada empresa, no existen razones que inviten a pensar que la respuesta que haya de darse a estos motivos requiera disipar duda alguna de constitucionalidad. Por lo que se refiere al rechazo de la gestión indirecta, porque la pretensión de la actora se fundamenta en que en el área existe ya un grado tal de urbanización consolidada que no puede hablarse en puridad de actividad urbanizadora, sin que en ningún momento se discuta la selección del primer adjudicatario de la obra urbanizadora, de tal suerte que la cuestión es ajena a la regulación del procedimiento de selección del urbanizador. En relación con la alternativa presentada por Hisactin, S.L., se le achaca a la entidad su nula solvencia técnica y empresarial y se denuncia la falta en el expediente administrativo de un informe técnico, y la apreciación de la concurrencia de estas posibles carencias no precisa de un examen de la constitucionalidad de la obra del legislador autonómico.

7. Tras lo expuesto el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad ha de quedar forzosamente limitado a lo dispuesto en el art. 47.5 de la Ley cuestionada, donde se prevé la posibilidad de que quien formule la alternativa técnica original que sirvió de base para la aprobación del programa de urbanización pueda subrogarse en el lugar de quien haya resultado elegido, "asumiendo los mismos compromisos, garantías y obligaciones impuestos a éste". Conforme al apartado tercero del indicado precepto legal, esta posibilidad de subrogación se excluye en aquellos supuestos en los que el adjudicatario haya sido seleccionado "atendiendo a las mayores posibilidades de colaboración de los propietarios afectados que hubiera ofrecido y garantizado".

El órgano judicial promotor de la cuestión achaca a este precepto de la Ley territorial vulneración del art. 149.1.18 CE por desconocer su contenido las bases de la contratación administrativa establecidas por el legislador estatal en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, vigente al momento de producirse los hechos objeto del proceso contencioso-administrativo del que trae causa esta cuestión de inconstitucionalidad. Más concretamente, el reproche efectuado por el órgano judicial promotor de la cuestión se ciñe a lo dispuesto en el art. 115 LCAP, donde se regula la "cesión de contratos".

Pues bien, planteada la cuestión en estos términos debemos rechazarla por estimarla "notoriamente infundada", según se indicó en la providencia 26 de febrero de 2002. El art. 37.1 LOTC permite inadmitir las cuestiones de inconstitucionalidad que se estimen notoriamente infundadas, en la medida en que, como ocurre en este caso, el razonamiento que lleva a proponer la cuestión permita apreciar, sin necesidad de abrir debate sobre el tema, que la duda que alienta el órgano judicial promotor sobre la constitucionalidad de la disposición legal cuestionada se basa en una interpretación de la misma, o del precepto constitucional con el que se le supone en conflicto, absolutamente diversa de la que es común en nuestra comunidad jurídica o de la que haya sido ya consagrada por este Tribunal (por todos, ATC 194/2001, de 4 de julio, FJ 1).

En la presente ocasión, la razón última de la inadmisión de la cuestión ha de buscarse en la imposibilidad de formular un juicio de inconstitucionalidad como el que se pretende, en la medida en que requiere una comparación entre preceptos legales que regulan instituciones distintas, cuales son la cesión de contratos y la subrogación.

Interesa subrayar que no es posible realizar el juicio comparativo entre los dos preceptos legales citados por el órgano judicial promotor de la presente cuestión de inconstitucionalidad, y deducir de ese juicio una pretendida vulneración del bloque de constitucionalidad por el art. 47.5 de la Ley valenciana, porque uno y otro regulan instituciones jurídicas diferentes. Así, baste señalar que, mientras en la cesión de contratos es el propio adjudicatario quien, por su propia voluntad y a su iniciativa, transfiere su posición jurídica a un tercero, siempre que medie autorización administrativa y excluidos los supuestos en los que las cualidades técnicas o personales del cedente hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato, en la subrogación se prescinde por entero de la voluntad de quien ha resultado adjudicatario inicial del contrato, atribuyéndose la facultad de subrogación a quien formuló la alternativa técnica original en aras del mejor servicio al interés público, identificado aquí con la adecuada realización de la actividad urbanizadora.

A la vista de lo expuesto no es posible concluir que la regulación básica de la cesión de contratos administrativos represente un límite a las facultades normadoras del legislador autonómico en materia urbanística. Consecuentemente debemos inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad también en lo que atañe a la pretendida contradicción entre los arts. 47.5 de la Ley valenciana 6/1994, reguladora de la actividad urbanística y 115 LCAP.

Por lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

Inadmitir la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6248-2001, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso núm. 2136/97.

Madrid, a dieciséis de julio de dos mil dos.