

## Suplemento

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**7060** *Pleno. Sentencia 94/2014, de 12 de junio de 2014. Cuestión de inconstitucionalidad 6283-2010. Planteada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en relación con los artículos 53.1 f) y 138.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo. Competencias sobre urbanismo: nulidad del precepto legal autonómico que extiende los deberes de cesión de los propietarios de suelo urbano no consolidado al permitir la adscripción de sistemas generales para el servicio del municipio; interpretación conforme del precepto legal que incluye la obligación de costear la urbanización de los sistemas generales incluidos (STC 164/2001).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, y don Ricardo Enríquez Sancho, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 6283-2010, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco contra los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, por posible vulneración del art. 14.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, las representaciones del Gobierno Vasco y del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, y don Agustín Echarri Ibarburu. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El 2 de agosto de 2010, tuvo entrada en el Registro General del Tribunal Constitucional un oficio del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Segunda, al que se acompaña, junto al testimonio de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario 45/08-2, el Auto de 20 de julio de 2010 por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 53.1 f); y 138.2 de la Ley 2/ 2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, por contradecir el art. 14.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV). Los antecedentes de los que trae causa la presente cuestión son los siguientes:

a) Don Agustín Echarri Ibarburu interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo de 27 de marzo de 2007, del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, por el que se aprobaba definitivamente el texto refundido de la modificación del plan general de ordenación

urbana, referido al área de intervención urbanística LM.06 Txomin-Enea. Entre otros motivos de legalidad ordinaria, alegaba que se habían incluido dos sistemas generales —un nuevo puente sobre el río Urumea, y un parque fluvial— cuya urbanización debía ser costeada íntegramente por los propietarios del área de intervención urbanística, lo que resultaba contrario al art. 14 LRSV.

b) Concluida la tramitación del procedimiento, la Sala dictó providencia el 4 de junio de 2010, con suspensión del plazo para dictar sentencia, acordando, de conformidad con el art. 35.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), dar audiencia por plazo común de diez días a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que alegasen sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 25.1 b) 2 c); 53.1 f); 138.2; y 147.1 h) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, por contradecir el art. 14.2 LRSV, legislación básica y condición básica del ejercicio del derecho de propiedad según su disposición final única.

La Fiscal presentó escrito de alegaciones, con fecha 18 de junio de 2010, en el que no se opone al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. El Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián presentó alegaciones el 22 de junio de 2010 oponiéndose al planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. En esta misma fecha, el representante legal de don Agustín Echarri Ibarburu suplicó su planteamiento

c) Mediante Auto de 20 de julio de 2010, la Sala acordó elevar al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, por contradecir el art. 14 LRSV, que tiene carácter de norma básica y de condición básica del ejercicio del derecho de propiedad, según su disposición final única, en virtud de las competencias del art. 149.1.1, 13, 18 y 23 CE. Entiende el órgano judicial que la norma estatal es básica, y que existe una verdadera contradicción con los preceptos de la norma legal autonómica de los que depende la validez de los preceptos del planeamiento cuestionados. Razona el órgano judicial que el acuerdo cuestionado aprueba una modificación del plan general de ordenación urbana de Donostia/San Sebastián referida al área de intervención urbanística LM.06 Txomin-Enea, cuya clasificación es la de suelo urbano no consolidado. Se impone a los propietarios de suelo no sólo la cesión del suelo necesario sino, además, costear dos sistemas generales nuevos, como son un nuevo puente sobre el río Urumea y un parque fluvial aledaño a su ribera. Sin embargo, la LRSV establece como condición básica que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, el deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado de ceder el suelo necesario para los sistemas generales que el planeamiento adscriba al ámbito correspondiente, pero no el deber de costear su ejecución, ni siquiera el de costear las obras de conexión, de ampliación o refuerzo exigidas por la dimensión y densidad del ámbito y las intensidades de uso que genere, deber que sólo se impone a los propietarios de suelo urbanizable (art. 18.3 LRSV). En cuanto a los preceptos de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco que dan cobertura legal al acuerdo cuestionado y, en consecuencia, que estarían infringiendo lo dispuesto en la norma básica estatal, el órgano judicial descarta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad respecto de la disposición contenida en el art. 25.1.b) 2 c) porque impone el deber de costear las obras de conexión, ampliación o refuerzo de sistemas generales preexistentes, pero no las relativas a la total ejecución de sistemas generales nuevos, como sucede en el caso de autos. Asimismo, descarta el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad del último inciso del art. 147.1 h) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco porque, por sí mismo, no resulta contrario a la norma básica estatal, ya que la contradicción sólo resultaría para el órgano judicial de la interpretación sistemática del precepto a la luz de los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, que son los que directamente autorizan a concluir que la financiación de la ejecución de los sistemas generales constituye una carga de urbanización suplementaria de los terrenos. Los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco son, según el órgano judicial, los títulos habilitantes del acuerdo municipal cuestionado, ya que contemplan como determinación propia del planeamiento la inclusión, en un ámbito de ordenación, de

sistemas generales a los efectos de su ejecución y asunción del coste, y la posibilidad de obtener la financiación de la ejecución de los sistemas generales mediante su inclusión o adscripción a actuaciones integradas. Es por ello que, a juicio de la Sala, el fallo que haya de dictarse depende directamente de la constitucionalidad de los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, cuya contradicción con el régimen estatutario de la propiedad del suelo urbano no consolidado establecido por el art. 14.2 LRSV es clara, sin que resulte posible una interpretación que evite el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

2. Por providencia de 15 de marzo de 2011, el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, a propuesta de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal superior de Justicia del País Vasco, admitir a trámite la cuestión planteada contra los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, por posible vulneración del art. 14.2 LRSV, y dar traslado de las actuaciones recibidas para alegaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno del Estado, al Fiscal General del Estado, así como al Gobierno y Parlamento vascos.

3. Con fecha 8 de abril de 2011 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado. Tras afirmar que el art. 14 LRSV es una condición básica del derecho de propiedad ex art. 149.1.1 CE procede a analizar los preceptos cuestionados. Se refiere, en primer lugar, al art. 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco que regula las determinaciones estructurales, y entre ellas se refiere a refiere a los sistemas generales que pueden incluirse o adscribirse a los ámbitos de ejecución, no sólo a efectos de su obtención sino también para su ejecución y la asunción de su coste cuando resulten necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de actuación, precepto directamente relacionado con el art. 25.1.b) 2 c) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco que establece para los propietarios de suelo urbano no consolidado y urbanizable incluidos en un programa de actuación urbanizadora la obligación de costear la ejecución de las obras de conexión refuerzo y ampliación de infraestructuras exteriores al ámbito que tengan el carácter de sistema general. Ambos preceptos van más allá de lo permitido por el art. 14.2 LRSV amplían los deberes en él contemplados en la medida en que esta condición básica no permite extender a los propietarios de suelo urbano no consolidado el coste de la ejecución de las obras de conexión o refuerzo, ni tampoco la ejecución de los sistemas generales incluidos o adscritos, de manera que deberá declararse la inconstitucionalidad del art. 53 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco pero también, por conexión o consecuencia, la del art. 25.1.b) 2 c) de la misma Ley, no cuestionado por la Sala. En cuanto al art. 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, entiende el Abogado del Estado que la Sala parte de la base de que, como la obligación de ejecutar los sistemas generales mediante la inclusión o adscripción a una actuación integrada afecta al suelo urbano no consolidado y al suelo urbanizable, este precepto es inconstitucional. Entiende, sin embargo que cabe una interpretación conforme del precepto si se interpreta que esta obligación sólo pesa sobre las actuaciones sistemáticas en suelo urbanizable con los límites establecidos por el art. 18.3 LRSV, desapareciendo así la contradicción con el art. 14.2 LRSV.

4. El Gobierno Vasco presentó sus alegaciones en el Tribunal Constitucional el 14 de abril de 2011. Tras explicar el contenido de los preceptos cuestionados recuerda lo afirmado por la STC 164/2001, de 11 de julio, sobre el art. 14 LRSV ahora cuestionado. Entiende que la regulación de las dotaciones públicas impugnada no es contraria al art. 14.2 LRSV, pues ha respetado el contenido del art. 14.2 establecido por interpretación conforme del Tribunal Constitucional, que solo obliga a distinguir entre dotaciones al servicio del municipio, y dotaciones al servicio de un ámbito territorial más limitado. La Ley de suelo y urbanismo del País Vasco se ha limitado a establecer dos tipos de dotaciones al servicio de un ámbito territorial más limitado: las que sirven solo a un sector (dotaciones locales), las que sirven a varios sectores pero no a todo el municipio. Sólo en este último caso, la ejecución del sistema general debe ser sufragada por los sectores

como carga de urbanización, para la que deberá tenerse en cuenta que (i) su intensidad no puede conllevar una confiscación del derecho de propiedad y (ii) deber ser distribuidas equitativamente entre los propietarios del ámbito. Añade finalmente que la imposición de la carga de urbanización funciona, además, como una suerte de igualación entre propietarios.

5. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones en el Registro General de este Tribunal el 15 de abril de 2011. Tras repasar el contenido de los preceptos cuestionados, analizar los requisitos procesales del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, que considera debidamente cumplidos, y afirmar, a partir de la doctrina constitucional, que el art. 14 LRSV es una condición básica del derecho de propiedad, pasa a comparar el tenor literal de este precepto con los preceptos cuestionados de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco y concluye que son contrarios. Como considera que esta contradicción, lejos de estar legitimada por la competencia urbanística de la Comunidad Autónoma, impone a los propietarios una nueva obligación que rompe la igualdad de los propietarios de suelo urbano, concluye sobre su inconstitucionalidad.

6. La representación de don Agustín Echarri Ibarburu presentó sus alegaciones el 18 de mayo de 2011. Recuerda que las obligaciones de los propietarios de suelo urbano no consolidado vienen establecidas por el Estado en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.1 CE. Que, conforme tiene establecido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los propietarios de suelo urbano no consolidado no tienen la obligación de asumir la ejecución de sistemas generales incluidos o adscritos, tanto más cuanto los sistemas generales que contempla el planeamiento para este sector sirven a todo el municipio y no al sector en el que se incluyen. Considera que la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco repercute a los propietarios los gastos de ejecución de sistemas generales que el planificador urbanístico tenga a bien adscribir o incluir lo que imposibilita cualquier interpretación conforme con el art. 14 LRSV siendo ello, además, incompatible con el principio de equidistribución de beneficios y cargas.

7. El 20 de mayo de 2011 tuvo entrada en el registro del Tribunal Constitucional el escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián, que sucintamente expuestas son las siguientes:

Señala en primer lugar, que aunque la legislación básica de contraste a los efectos de concluir sobre la constitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica impugnada en la LRSV, debe tenerse en cuenta la tendencia evolutiva sufrida en relación a la cuestión planteada y que se pone de manifiesto en la Ley 8/2007, de suelo, aprobada sólo un año después de la Ley vasca impugnada. Los deberes de los propietarios de suelo guardan una estrecha vinculación con el principio de equidistribución a cuya luz deben interpretarse desde que la Ley de 1956 estableciera la presunción que se ha mantenido vigente hasta nuestros días de que los usos urbanísticos del suelo constituyen una plusvalía que justifica que se destine en parte al pago de los costes de urbanización conforme al principio de justa distribución. La distinción entre sistemas generales y locales procede de la reforma de 1975, la cual contempla la obligación de ceder suelo para los sistemas generales en suelo urbanizable, siendo éstos ejecutados por la administración, aunque lo importante es que los sistemas generales se incluyen el régimen de cargas urbanísticas, idea de la que participa la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco que ratifica esta instrumentalidad de la carga con el principio de equidistribución ya inherente a nuestra tradición urbanística, lo cual ha tenido su acogida en la Ley 8/2007 que ha dejado ya claramente sentado que los costes de urbanización que pueden imputarse a los propietarios como cargas reales con cargo a la plusvalía son los necesarios para dotar a la actuación de funcionalidad urbana. Pues bien, la regulación de las técnicas de equidistribución corresponde a las Comunidades Autónomas (STC 164/2001, FJ 23) por lo que impedir que se utilice como carga urbanística la ejecución de los sistemas generales a los efectos de equidistribución es vaciar de contenido la competencia

autonómica, conclusión en la que también abunda la STC 164/2001. De ahí que el legislador autonómico pueda distinguir tres categorías urbanísticas: sistemas generales, dotaciones locales y un *tertium genus* consistente en las dotaciones que tienen que considerar de sistema general a los efectos de configurarse como ordenación estructural pero locales, por cuanto, al servir al sector, su ejecución corre a cargo de éste. No cabe invocar en contra la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, al rechazar que el art. 14 LRSV contenga el deber de los propietarios de suelo urbano no consolidado de ejecutar los sistemas generales lo hace por la razón de que el deber de urbanización «solo viene referido a la urbanización al servicio del sector o ámbito correspondiente», pues esta jurisprudencia se ha dictado en supuestos en que la legislación autonómica no intermediaba entre la legislación estatal y el planeamiento y estaba referida únicamente a sistemas generales adscritos y no incluidos. En el proceso del que deriva la presente cuestión, añade el Ayuntamiento, los sistemas generales son funcionalmente necesarios para el desarrollo del ámbito. Finalmente, el legislador urbanístico puede establecer otros deberes a los propietarios siempre y cuando dichos deberes adicionales no contradigan las condiciones básicas de la igualdad, lo que no ocurre en el caso del deber impuesto por los preceptos autonómicos cuestionados en la medida en que forma parte de la función social de la propiedad y operan en aplicación del principio de equidistribución, teniendo en cuenta que el País Vasco es una de las Comunidades en que por razones físicas el valor económico de los aprovechamientos urbanísticos es especialmente elevado.

8. Por providencia de 10 de junio de 2014, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 12 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, plantea cuestión de inconstitucionalidad contra los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, por posible vulneración del art. 14.2 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (LRSV), en cuanto el precepto citado no impondría a los propietarios de suelo urbano no consolidado costear la urbanización de los sistemas generales incluidos o adscritos, tal y como si lo contemplan los preceptos cuestionados. El Abogado del Estado suplica se declare la inconstitucionalidad del art. 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, y la del art. art. 25.1.b) 2 c) de esta misma Ley, por conexión o consecuencia, mientras que señala la posibilidad de realizar una interpretación conforme del art. 138.2 de dicha Ley, por las razones y en los términos ya expuestos en los antecedentes. El Fiscal General del Estado y la representación de don Agustín Echarri Ibarburu suplican la declaración de inconstitucionalidad. Tanto el Gobierno vasco como el Ayuntamiento de Donostia concluyen su constitucionalidad, tanto por ser manifestación de la competencia de la competencia de la Comunidad Autónoma, como por no ser contrarios al art. 14.2 LRSV.

El tenor literal de los preceptos cuestionados es el siguiente:

«Art. 53. Ordenación urbanística estructural.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, la ordenación urbanística estructural comprenderá las determinaciones siguientes:

1. Con carácter general:

...

f) La determinación de la red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo, y su adscripción o inclusión, en su

caso, en ámbitos de ejecución, a los efectos de su obtención y, en aquellos supuestos en que resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos a los efectos también de su ejecución y asunción del coste.»

«Art. 138. *Actuaciones integradas*

...

2. La obtención gratuita del suelo y los derechos necesarios para las dotaciones públicas de las redes de sistemas generales y, en su caso, la financiación de su ejecución se podrán realizar mediante su inclusión o adscripción a actuaciones integradas.»

2. A los efectos de resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada, resulta necesario realizar unas precisiones previas.

En primer lugar, debemos recordar que el objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no es guiar al órgano judicial en la aplicación de la legalidad, sino concluir sobre la inconstitucionalidad de la norma legal impugnada. No cabe a este Tribunal realizar una comprobación de las características de los sistemas generales cuya urbanización aparece como deber de los propietarios del ámbito de sector de suelo urbano no consolidado LM.06 Txomin-Enea, a los efectos de determinar si las cargas de urbanización exceden o no de las obligaciones establecidas en la LRSV, y, menos aún, pronunciarse sobre si su eliminación, por servir al principio de equidistribución, podría vulnerarlo, pretensiones ambas que parecen subyacer en las alegaciones que han formulado ante el Tribunal Constitucional las partes en el proceso judicial. Es a la Sala del Tribunal Superior de Justicia a la que incumbe esta labor de aplicación de la legalidad ordinaria, mientras que nuestro pronunciamiento debe ceñirse a determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley autonómica impugnada.

En segundo lugar, teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad alegada no lo es por contradicción directa con la Constitución sino con la norma dictada por el Estado, la norma de contraste debe ser, necesariamente, la que estaba vigente en el momento de la aprobación de la modificación del plan general impugnado (acuerdo municipal de 27 de marzo de 2007) que impuso, en aplicación de la Ley autonómica, las cargas presuntamente inconstitucionales, por exceder de las autorizadas por la norma estatal entonces vigente. La norma de contraste es, en consecuencia, la LRSV, sin que a estos efectos deba tenerse en cuenta la Ley 8/2007, de 28 de mayo, el Real Decreto Legislativo 2/2008, ni las posteriores modificaciones de que éste ha sido objeto, como así habría sido de tratarse de un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, al que resultaría de aplicación la doctrina constitucional del *ius superveniens* (por todas, STC 137/2013, de 6 de junio, FJ 2).

Debe repararse, finalmente, en que la disposición final única LRSV cita conjuntamente los diferentes títulos competenciales que justifican la competencia estatal, sin distinguir si el art. 14.2 LRSV, que se propone como norma de contraste, forma parte de la legislación básica del Estado, o es una condición básica del art. 149.1.1 CE («tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.13, 18 y 23 de la Constitución Española y, en su caso, de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a tenor de lo dispuesto por el artículo 149.1.1 del propio texto constitucional los siguientes preceptos: 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 34; 41; 42; 43; 44.1; disposiciones adicionales segunda, tercera, cuarta y quinta...»)

Este Tribunal tiene afirmado que cuando estamos ante un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta, por contradicción de la legislación básica estatal, la existencia de la infracción constitucional denunciada requiere de un doble requisito, (i) que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y (ii) que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa

(por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3). Si el art. 14.2 LRSV hubiera sido dictado en ejercicio de la competencia del art. 149.1.1 CE, no estaríamos ante un supuesto idéntico pese a lo cual, al no plantearse una contradicción directa de la norma autonómica con la Constitución, el método a emplear sería muy similar, es decir, deberemos analizar si el art. 14.2 LRSV se ha dictado en ejercicio legítimo de la competencia que el art. 149.1.1 CE atribuye al Estado, para, a continuación, comprobar si es posible eliminar la contradicción mediante la interpretación de la norma impugnada.

3. Para poder llegar a una conclusión sobre la concurrencia del primero de los requisitos citados, esto es, sobre si el art. 14.2 LRSV se ha dictado en ejercicio legítimo de una competencia estatal, es necesario exponer su contenido.

La Ley sobre régimen del suelo y valoraciones regula las obligaciones de los propietarios en función de las distintas clases de suelo. Parte, para la clasificación del suelo, de la realidad existente, a la que el Tribunal Supremo se ha referido y se refiere hoy como a «la fuerza de lo fáctico», distinguiendo *prima facie* entre el suelo que ya es ciudad o suelo urbano, y el suelo rural que no ha sido objeto de transformación. Y distingue, por vez primera, dos tipos dentro del suelo urbano: el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado.

El suelo urbano consolidado es el transformado o consolidado por la urbanización, es decir, el que cuenta con todos los servicios propios del suelo urbano, ya los haya adquirido en ejecución del planeamiento, o con el devenir del tiempo, como es el caso de la mayoría de los cascos antiguos de las ciudades actuales. El suelo urbano no consolidado es el integrado por los suelos que, aun formando parte de la ciudad —consolidados por la edificación—, carecen de una urbanización completa, es decir, no cuentan con todos los servicios urbanos. Son los denominados suelos urbanos no consolidados de primera urbanización, bolsas de suelo dentro de la ciudad ya formada, más o menos edificadas, pero apenas urbanizadas o no urbanizadas por completo. Además, la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones incluye, dentro del suelo urbano (art. 28 LRSV), aunque no precisa a cuál de los dos tipos (consolidado o no consolidado) los que, a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos urbanos consolidados por la urbanización para los que, por diferentes causas (obsolescencia de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico —eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad— etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral. Su inclusión en un tipo u otro de suelo urbano, depende de lo que establezcan las legislaciones autonómicas, siendo así que el art. 11.3.1 b) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco los incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado.

Fruto de esta distinción, entre suelos que ya son ciudad y los que aún no lo son, es el diferente alcance de los deberes de cesión de suelo y de urbanización que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones impone a los propietarios del suelo, más intensos en los suelos urbanizables que se van a incorporar a la ciudad, tras su transformación urbanística, menores, sin duda, cuando ya están incorporados a ella. Es por ello que los deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable se enuncian en dos preceptos distintos: el art. 14 LRSV es el relativo al suelo urbano, el art. 18 LRSV establece los deberes de la propiedad en suelo urbanizable. Pero, aún dentro de los suelos urbanos, distingue entre los suelos urbanos consolidados (art. 14.1 LRSV) y los suelos urbanos no consolidados (art. 14.2 LRSV) en atención al diferente nivel de urbanización con que cuentan.

Los deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado consisten tanto en la (i) cesión de terrenos, (ii) como en la de costear o en su caso ejecutar la urbanización necesaria para dotar al suelo de todos los servicios urbanos.

Desde la Ley del suelo de 1975, los propietarios de todo tipo de suelo debían ceder al municipio los suelos ya urbanizados en los que se ubican las denominadas dotaciones locales, esto es, las dotaciones que prestan servicio al barrio: el viario por cuyo subsuelo discurren las canalizaciones de los servicios, los suelos destinados a equipamientos locales tales como colegios, iglesias, zonas verdes, etc. A este tradicional deber, se refiere

el apartado a) del art. 14.2 LRSV: «Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.»

Por vez primera, la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones contempla como deber de los suelos urbanos no consolidados el deber de cesión del suelo de sistema general, que tiene origen en la Ley del suelo de 1975, aunque sólo para los suelos urbanizables. Esta Ley partió de la idea de la equidistribución: el planeamiento no podía causar situaciones desiguales para los propietarios de los suelos que se iban a incorporar a la ciudad. De esta forma, fuera cual fuera el aprovechamiento que el plan contemplase para cada uno de los sectores de suelo urbanizable, sus propietarios sólo podían incorporar a su patrimonio el 90 por 100 del aprovechamiento medio, esto es, de la media de los aprovechamientos de los sectores de suelo urbanizable. Aquellos sectores para los que el planeamiento había previsto, por necesidades del diseño urbano, un aprovechamiento urbanístico superior al medio, eran sectores excedentarios, correspondiendo al municipio, además del 10 por 100 del aprovechamiento medio, el excedente de aprovechamiento. Por el contrario, los propietarios de los sectores deficitarios debían recibir del Ayuntamiento la diferencia hasta el 90 por 100 del aprovechamiento medio, bien con aprovechamientos en sectores excedentarios o bien mediante su compensación económica.

Pues bien, una de las finalidades a las que podía destinarse el excedente de aprovechamiento era la obtención de suelos de sistema general, esto es, los que eran necesarios para ubicar servicios que responden a las necesidades de todos los vecinos del municipio, finalidad para la que se creó la técnica de la inclusión y adscripción de sistemas generales. Los suelos necesarios para que el Ayuntamiento pudiera prestar los servicios que requiere la ciudad (vertedero, cementerio, estación de transportes, campus universitario, ferial, equipamiento deportivo o cultural, etc.) podían ser obtenidos por expropiación, o por su inclusión y adscripción a un sector excedentario de suelo urbanizable. En los dos últimos casos —inclusión y adscripción—, la compensación a los propietarios por la privación del suelo calificado de sistema general, se hacía efectiva mediante su incorporación a un sector de suelo urbanizable, obteniendo el 90 por 100 del aprovechamiento medio, al igual que el resto de los propietarios del sector. Por ello, la calificación como sistema general no modificaba por sí sola la clasificación del suelo en el que se encuentra el sistema general, de manera que los sistemas generales seguían manteniendo su clasificación como suelo no urbanizable —sistemas generales adscritos—, salvo que por su ubicación física y por estar destinados a incorporarse a la ciudad, quedasen incluidos en el sector del suelo urbanizable, en cuyo caso adquirirían esta clasificación —es el caso de los grandes parques urbanos, etc.—. Sin embargo, teniendo en cuenta que la finalidad de la inclusión o adscripción de un sistema general a un sector de suelo urbanizable era ajena por completo a las necesidades del sector —cubiertas con las dotaciones locales—, y sólo tenía que ver con la compensación con aprovechamiento a los propietarios de los sistemas generales que el Ayuntamiento tenía que obtener para destinarlos al servicio general de municipio, su urbanización debía correr a cargo de la colectividad y no a cargo de los propietarios de los suelos a los que adscribían o en los que se incluían.

Como se anticipó, el art. 14.2 LRSV extiende a los suelos urbanos no consolidados la posibilidad de obtener por cesión gratuita y obligatoria, los suelos de sistema general no necesarios para satisfacer las necesidades del ámbito, pero la limita a los que se incluyan en el suelo urbano no consolidado, esto es, aquellos que quedan comprendidos dentro del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento («ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su gestión»). No contempla, sin embargo, la posibilidad de adscribir suelos de sistema general exteriores al ámbito, como sí lo hace para los suelos urbanizables el art. 18 LRSV, al establecer la obligación de ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la

ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, «incluya o adscriba» al ámbito correspondiente.

Las obligaciones de urbanización que impone la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones a los propietarios de suelo urbano no consolidado, son mayores que las del suelo urbano consolidado donde se limita a lo necesario para que los terrenos ya urbanizados alcancen la condición de solar (art. 14.1 LRSV). En el suelo urbano no consolidado de primera urbanización y en el suelo de reforma o renovación, el deber de costear y en su caso ejecutar la urbanización que consagra el art. 14.2 e) LRSV, comprende la completa urbanización del ámbito de suelo urbano no consolidado delimitado por el planeamiento, para el que se presume que, por hallarse dentro de la ciudad, los sistemas generales existentes ya están adecuadamente dimensionados. De ahí que art. 14.2 LRSV no contemple, por no ser necesaria, la obligación de realizar la conexión y refuerzo o ampliación de los sistemas generales ya existentes —vías de comunicación, depuración etc— que, por el contrario, deben ser costeados por los propietarios de los terrenos urbanizables que se van a incorporar a ella.

Es importante señalar que, en todo caso, la inclusión de suelos de sistema general no conlleva que los propietarios deban costear su urbanización. Tal y como ha afirmado de forma reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ni los propietarios de suelo urbanizable (art. 18 LRSV) ni los propietarios de suelo urbano no consolidado (art. 14.2 LRSV) deben costear la urbanización de los terrenos que, por servir a las necesidades del municipio en general, hayan sido incluidos o adscritos, en el primer caso, incluidos en el caso del suelo urbano no consolidado, para su obtención. La obligación de urbanizar contemplada en el 14.2 e) LRSV, sólo alcanza la urbanización interior del ámbito en lo que resulta necesario para dotarle de los servicios urbanos que éste requiere, pero no así los que requiere el municipio en general.

4. Con carácter general, el régimen estatutario de la propiedad, esto es, los derechos y deberes de los propietarios del suelo, forman parte de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de sus derechos y deberes. Así lo reconoció la STC 61/1997, de 20 de marzo, FFJJ 15 y 17, al afirmar que la regulación de los derechos y deberes de los propietarios del suelo según su clasificación, formaba parte de la competencia que al Estado atribuye el art. 149.1.1 CE.

Estas condiciones básicas, como afirma la citada sentencia en su fundamento jurídico 7 a), no son sinónimo de legislación básica, bases o normas básicas, sino condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades, de manera que el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara aunque será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En aplicación de esta doctrina, debemos rechazar la alegación expuesta por el Ayuntamiento de Donostia/San Sebastián según la cual, los deberes establecidos por el art. 14.2 LRSV ex art. 149.1.1 CE, son deberes mínimos que pueden ser incrementados por la Comunidad Autónoma, como si del desarrollo de la legislación básica se tratara.

En especial en lo que respecta al art. 14.2 LRSV, la STC 164/2001, de 11 de julio, ya se pronunció sobre la constitucionalidad de algunos de sus apartados, y en concreto sobre los deberes de cesión de suelo impuestos por el art. 14.2 LRSV. Por ser de importancia para la cuestión aquí planteada, conviene recordar ahora la interpretación conforme de los apartados a) y b) del art. 14.2 LRSV, que regulan la obligación de los propietarios de suelo urbano no consolidado de cesión de los suelos de dotaciones al servicio del ámbito y de sistemas generales (STC 164/2001, FJ 21). Así, frente a las alegaciones de las Comunidades Autónomas recurrentes que consideraban que la distinción entre «dotaciones públicas de carácter local» y «sistemas generales», forma parte del modelo urbanístico que corresponde determinar a las Comunidades Autónomas en ejercicio de su competencia exclusiva, la STC 164/2001, FJ 21, afirmó que este

precepto podía ser objeto de una interpretación conforme que le llevó a desestimar su inconstitucionalidad. Ambos apartados son conformes con la Constitución si se interpretan en el sentido de que se limitan a recoger la distinción clásica de las dotaciones según que sirvan al conjunto de la ciudad —sistemas generales—, o a un ámbito espacial más limitado —dotaciones locales—. Así interpretado, resulta que el contenido normativo del art. 14.2 a) y b) LRSV sólo consistiría en imponer a los propietarios el deber de cesión de suelo para usos dotacionales públicos de acuerdo con la referida distinción, correspondiendo a las Comunidades Autónomas definir y establecer la distinción misma entre dotaciones públicas locales y sistemas generales.

El deber de «costear y, en su caso, ejecutar la urbanización» que impone el art. 14.2 LRSV a los propietarios de suelo urbano no consolidado, no fue cuestionado, por lo que la STC 164/2001 no se pronunció sobre su constitucionalidad, pero se inscribe sin problema alguno entre los deberes urbanísticos básicos del derecho de propiedad, a los que también se refirió la STC 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7, sin que pueda imputársele, tal y como aparece formulado, un exceso competencial, que tampoco han propuesto las partes o la Sala proponente de la cuestión.

5. Una vez determinado el título competencial que asiste al Estado, solo resta analizar los preceptos cuestionados en la cuestión de inconstitucionalidad, para comprobar si existe como argumenta la Sala, una contradicción insalvable por vía interpretativa.

El primero de los preceptos cuestionados es el art. 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco. Este precepto se inscribe en el título tercero (ordenación y planeamiento urbanístico) que regula las determinaciones propias de los planes urbanísticos, distinguiendo entre las determinaciones estructurales (propias del planeamiento general) y las determinaciones pormenorizadas (propias del planeamiento de desarrollo). Dentro de las determinaciones estructurales, el art. 53.1 f) se refiere a «la determinación de la red de sistemas generales que asegure la racionalidad y coherencia del desarrollo urbanístico, garantizando la calidad y funcionalidad de los espacios de uso colectivo, y su adscripción o inclusión, en su caso, en ámbitos de ejecución, a los efectos de su obtención y, en aquellos supuestos en que resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos, a los efectos también de su ejecución y asunción del coste».

Como se puede observar, son varias las finalidades de este precepto. En primer lugar establece, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de urbanismo, que los sistemas generales deben estar contemplados en un instrumento de planeamiento general. En segundo lugar, también en ejercicio de su competencia urbanística, reserva al planeamiento general la inclusión o adscripción de sistemas generales a ámbitos de suelo a efectos de su obtención por el municipio. Finalmente, reserva al planeamiento general la atribución a los ámbitos de los costes de urbanización de los sistemas generales, aunque a diferencia de lo exigido para la obligación de cesión del suelo que deriva de la inclusión o adscripción con independencia de que estén al servicio del municipio, la atribución de los costes de urbanización de los sistemas generales viene limitada a aquellos casos en que resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos.

Como este Tribunal afirmó en la STC 164/2001, FJ 21, al realizar la interpretación conforme de los apartados a) y b) del art. 14.2 LRSV, son las Comunidades Autónomas las competentes para definir los sistemas generales y dotaciones locales con el único límite de respetar el criterio de su funcionalidad, esto es, si sirven al municipio en general o a ámbitos espaciales más reducidos, cuando de esta definición derivan deberes para los propietarios de suelo. Por la misma razón, las Comunidades Autónomas son competentes para definir, a los efectos del planeamiento, qué debe entenderse por sistemas generales y dotaciones locales, con el único límite del respeto al criterio de su funcionalidad que deriva, como anteriormente se razonó, del art. 14.2 LRSV. Pues bien, teniendo en cuenta que el art. 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco se limita a establecer el contenido de las determinaciones estructurales del planeamiento

urbanístico, sin hacer referencia alguna a la clasificación del suelo de los ámbitos de ejecución a los que pueden adscribirse o en los que pueden incluirse los sistemas generales a los efectos de su obtención y, en su caso, de financiación de la urbanización, resulta que el art. 53.1 f), por sí sólo considerado, no afecta a las condiciones básicas de la propiedad de suelo urbano no consolidado.

6. Complemento necesario de la previsión del art. 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco es el art. 138.2 de esta misma Ley, también cuestionado en la presente cuestión de inconstitucionalidad. Si el planeamiento general puede incluir una determinación estructural que contemple la adscripción o inclusión de sistemas generales a los efectos de su obtención, y establecer, en determinadas condiciones la carga de su urbanización, la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, al regular la ejecución del planeamiento, determina los ámbitos en los que el planeamiento puede incluir o adscribir sistemas generales e imponer, en su caso, la financiación de su urbanización. Y lo puede hacer, como establece el apartado segundo del art. 138, en el caso de actuaciones integradas, que el apartado primero de este mismo artículo define como «las que se realizan, en suelo urbano no consolidado por la urbanización y en suelo urbanizable sectorizado, en los terrenos que precisan de un grado de urbanización superior al de las actuaciones aisladas, para dar lugar a uno o varios solares conforme a un único programa de actuación urbanizadora».

En otras palabras, el art. 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco permite imponer, tanto a los ámbitos de suelo urbanizable, como a los ámbitos de suelo urbano no consolidado en los que se vaya a proceder a una ejecución sistemática de planeamiento, esto es, con equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios del ámbito, la obligación de cesión de los suelos de sistema general incluidos o adscritos a efectos de su obtención, y el costeamiento de su urbanización. En consecuencia, aprobado el programa de actuación urbanizadora, los propietarios de suelo urbano no consolidado estarán obligados, como los propietarios de suelo urbanizable, a ceder los suelos de sistema general incluidos y adscritos y/o a financiar la urbanización, lo que es coherente con la equiparación que ha pretendido la Ley de los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable (art. 25). Así pues, la determinación del art. 138 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco sí incide en los deberes establecidos en el art. 14.2 LRSV que operan, como condiciones básicas de la propiedad de suelo urbano no consolidado, como límites que deben ser en todo caso respetados por la legislación autonómica.

Como se ha expuesto pormenorizadamente, el art. 14.2 LRSV no permite adscribir al suelo urbano no consolidado sistemas generales para el servicio del municipio, cuando de ello derive un deber de cesión de los mismos. Además, los deberes de urbanización se limitan, en todo caso, a los terrenos incluidos en el ámbito cuando ello sea necesario para dotarle de los servicios urbanísticos exigidos por el planeamiento. De ahí que, conforme a lo establecido en el art. 14.2 LRSV, la urbanización interior del ámbito de suelo urbano no consolidado no comprende ni el deber de costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas generales externos —se trata de un deber de los propietarios de suelo urbanizable—, ni menos aún el de costear la urbanización de los sistemas generales externos.

En definitiva, el 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, en cuanto no permite distinguir entre actuaciones integradas en suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado, es contrario al art. 14.2 LRSV, pues obliga a los propietarios de suelo urbano no consolidado a soportar el coste de la urbanización de los sistemas generales adscritos.

A conclusión distinta debemos llegar, sin embargo, en el caso de los sistemas generales incluidos en un ámbito de suelo urbano no consolidado. Como anteriormente se señaló, la obligación de urbanización que contempla el art. 14.2 LRSV conlleva dotar al sector de los servicios necesarios para el ámbito —urbanización interior— pero no la obligación de urbanizar los sistemas generales que, de acuerdo con la distinción tradicional, sirven al conjunto de la ciudad. Una interpretación sistemática de los arts.

138.2 y 53.1 f) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, lleva a la conclusión de que la obligación de los propietarios de costear los sistemas generales no afecta a cualesquiera sistemas generales incluidos, sino que se limita, tal y como establece el art. 53, a cuando «resulten funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concretos».

La utilización del término sistema general para definir el alcance del deber de costear la urbanización de aquellos que resultan funcionalmente necesarios para el desarrollo de uno o varios ámbitos de ordenación concreta, no sólo es novedosa, sino aparentemente contradictoria con el concepto mismo de sistema general que, conforme a la tradicional distinción a la que se refirió la STC 164/2001, es la dotación que no da servicio al ámbito. Pero en la medida en que la ley autonómica mantiene como criterio determinante del deber de urbanización del sistema general que la urbanización resulte necesaria para ese concreto ámbito, no vulnera el límite establecido en el art. 14.2 LRSV.

En efecto, prescindiendo de la denominación que utilice la Ley, y al margen de su corrección técnica, que no compete a este Tribunal analizar, si la carga de urbanización interior del ámbito incluye, conforme al art. 14.2 LRSV, costear los servicios necesarios para darle servicio, la obligación de costear la urbanización debe alcanzar todos los que sean necesarios para el ámbito, aunque sólo los necesarios para ello. En otras palabras, la carga de urbanización que el art. 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado podrá comprender la totalidad de los costes de urbanización si el sistema general sólo es funcionalmente necesario para el ámbito en el que está incluido, o bien la parte que le corresponda de los gastos de urbanización del sistema general incluido, cuando sirve, además de al ámbito de suelo urbano no consolidado, a otros ámbitos, pero no al municipio en general.

Por los argumentos expuestos, declarada la inconstitucionalidad del inciso «o adscripción» del art. 138.2 de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco, este precepto no será inconstitucional siempre que se interprete que incluye la obligación de costear la urbanización de los sistemas generales incluidos necesarios para la funcionalidad del ámbito, pero sólo éstos.

#### FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta contra los arts. 53.1 f) y 138.2 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco y declarar:

- a) Que es inconstitucional y nulo el inciso «o adscripción» del art. 138.2.
- b) Que no es inconstitucional el resto del art. 138.2, siempre que se interprete conforme a lo establecido en el fundamento jurídico 6.

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

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

Dada en Madrid, a doce de junio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Firmado y rubricado.