|  |  |
| --- | --- |
| Auto | 46/1999 |
| Fecha | de 25 de febrero de 1999 |
| Sala | Pleno |
| Magistrados | Don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio D. González Campos, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás Salvador Vives Antón, don Pablo García Manzano, don Pablo Cachón Villar, don Fernando Garrido Falla, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez y doña María Emilia Casas Baamonde. |
| Núm. de registro | 3958-1998 |
| Asunto | Recurso de inconstitucionalidad 3.958/1998 |
| Fallo | Por lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 51, apartado 1.2, letras d) y e); 69.2; 71.3: 118.2 en su inciso «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de laejecución del planteamiento de que se trate»; y disposición adicional única; y el mantenimiento de la suspensión del art. 152.3.a), preceptos todos ellos de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de lasCortes de Castilla-La Mancha y objeto del recurso de inconstitucionalidad 3.958/98. |

**AUTO**

 **I. Antecedentes**

1. El Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso, mediante escrito de 17 de septiembre de 1998, recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 51, apartado 1.2, letras d) y e), 69.2; 713: 118.22 -en su inciso «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate»-; 152.3.a) y disposición adicional única 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. Se hizo invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución a los efectos de la suspensión de la vigencia de los preceptos legales impugnados.

2. Por providencia de 29 de septiembre de 1999, dictada por la Sección Segunda, se acordó la admisión a trámite del recurso interpuesto, con traslado de la demanda, conforme establece el art. 34 LOTC, para que los legitimados para ello pudieran personarse en el proceso y presentar las alegaciones que estimasen oportunas. Habiéndose invocado el art. 161.2 C.E., se acordó asimismo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, para las partes desde la fecha de interposición 18 de septiembre de 1998 y para los terceros desde el día en que apareciera publicada en el B.O.E. la suspensión.

3. Han comparecido en el proceso y formulado alegaciones, las representaciones procesales de las Cortes de Castilla-La Mancha y el Consejo de Gobierno de la Junta de dicha Comunidad Autónoma solicitando que, en su día, dicte el Tribunal sentencia que desestime el recurso y declare la plena constitucionalidad de los preceptos recurridos.

4. La Sección 2ª, en providencia de 13 de enero de 1999, acordó oír a las partes personadas para que alegasen lo que estimasen oportuno acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión acordada.

5. El Abogado del Estado en escrito de 22 de enero despacha la audiencia conferida, en solicitud de que se acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Hace mención, en primer lugar, a la doctrina del Tribunal en esta clase de incidentes para, a continuación, analizar por separado la aplicación de esta doctrina a los distintos preceptos impugnados.

Con relación a los arts. 51, apartado 1.2, letras D) y E): 69.2 y 71.3, cuyo supuesto de hecho consiste en la obligación que la Ley autonómica recurrida establece en relación con la cesión obligatoria y gratuita a los Ayuntamientos del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo en el caso de suelos urbanos consolidados por la urbanización, señala, que de mantenerse la suspensión los propietarios de este suelo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha no tendrán obligación de hacer cesión alguna puesto que la Ley estatal 6/1991, excluye expresamente este deber urbanístico. En caso contrario, según lo dispuesto en el precepto objeto del recurso los propietarios podrían verse sujetos a este deber de cesión.

Por lo que se refiere a los efectos económicos que podría producir el levantamiento de la suspensión afirma el Abogado del Estado que no sólo se limitan a la simple cesión obligatoria del 10 por 100 del aprovechamiento lucrativo en el caso de los suelos urbanos consolidados por la urbanización y su posible devolución en caso de la declaración de inconstitucionalidad, sino también a los efectos reflejos sobre otros intereses generales como las posibles perturbaciones en las disponibilidades económicas de los Ayuntamientos afectados así como la consecuente litigiosidad derivada de las dudas de la constitucionalidad de la medida legal recurrida. Los Ayuntamientos tendrán que afrontar la devolución de todos los aprovechamientos cedidos obligatoriamente que fueron objeto de la correspondiente impugnación (que dada la duda de constitucionalidad será la mayoría de los casos). Teniendo en cuenta el valor de esos aprovechamientos y la acumulación en el tiempo de la devolución, la situación financiera de los Ayuntamientos afectados podría quedar claramente perturbada, de modo que el cumplimiento de ese deber de devolución podría dificultar gravemente la atención de otras obligaciones propias de esa Administración.

Dice el representante del Gobierno que en la actualidad las entidades que defienden a los particulares afectados por el precepto recurrido están adoptando medidas para asegurar que cuando se dicte la sentencia del presente recurso los actos de requerimiento de los aprovechamientos estén en vía de impugnación jurisdiccional para que en cumplimiento de la STC pueda reclamarse la devolución con lo que se permita su aplicación. Indica que en caso de que se mantenga la suspensión, las consecuencias son mucho menos perjudiciales para el interés general, puesto que en todo momento la Administración local urbanística contará con los medios suficientes y reales para el desenvolvimiento de sus competencias y, en todo caso, los efectos que pudiera producir una sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad serían siempre favorables y nunca perturbadoras o causantes de efectos negativos para sus intereses.

En relación con la perturbación del principio de seguridad jurídica que podría producirse de mantenerse simultáneamente la vigencia de las normativas estatal y autonómica sobre la obligación de la cesión del aprovechamiento lucrativo del suelo urbanizado consolidado, afirma que daría lugar a actuaciones administrativas caracterizadas por su falta de certeza jurídica. En tal caso los Ayuntamientos se encontrarán en la disyuntiva entre la aplicación de una u otra norma. Y, desde luego, en caso de que se opte por requerir el aprovechamiento lucrativo, la interposición de recursos, por las razones expuestas, provocarán la pendencia de la eficacia de tales decisiones de las resoluciones administrativas y judiciales ulteriores. Esta situación no sólo es claramente incompatible con el principio de seguridad jurídica sino que también es causante de una conflictividad jurisdiccional que sin duda tendrá su reflejo en el propio funcionamiento de la Administración de Justicia.

Manifiesta a continuación el Abogado del Estado, por lo que se refiere al art. 118.2, en el inciso impugnado, que en este caso la regulación autonómica incide en las valoraciones a efectos expropiatorios, materia declarada competencia estatal en la STC 61/1997, y que la especialidad, a efectos del mantenimiento de la suspensión de este precepto, deriva de que desde el punto de vista económico los expropiados verán sustancialmente reducido su justiprecio, lo que podrá ser decisivo en sus expectativas económicas tras el ejercicio de la potestad expropiatoria autonómica o local, situación que muchas veces resulta irreparable al cabo de los años.

Dice que al igual que en el caso anterior, en éste se da también una duplicidad de regímenes, pues el precepto impugnado después de referirse a la legislación aplicable («según el valor que corresponda legalmente al suelo, conforme a la legislación aplicable») que es la estatal, introduce una limitación («sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate») totalmente incompatible con ella, lo que crea una absoluta confusión en su aplicación tanto en vía administrativa como jurisdiccional.

Expone que en el caso del art. 152.3.a), los daños y perjuicios derivan de la posible creación de órganos administrativos inconstitucionales en caso de levantarse la suspensión, pues dicho precepto prevé la constitución del Jurado Regional de Expropiación disponiendo que su presidencia corresponda a un Magistrado del Tribunal Superior de Justicia, lo que supone ejercer una competencia relacionada con el Poder Judicial que la Comunidad Autónoma no tiene. Esta falta de competencia, de hacerse efectiva, llevará a la creación de un órgano viciado de inconstitucionalidad desde su origen, provocando toda clase de efectos perjudiciales para el interés general por la dudosa eficacia de sus resoluciones.

Se refiere finalmente a la disposición adicional única, que prevé un beneficio fiscal en relación con un impuesto cedido (Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) y un impuesto local (Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana), por lo que el levantamiento de la suspensión se proyectaría sobre la recaudación de estos dos impuestos, de modo que el interés general se vería perjudicado al producirse una reducción en los ingresos, y provocaría una grave confusión e inseguridad jurídica en la liquidación y resolución de las reclamaciones originadas en su aplicación. Añade que al tratarse de un impuesto cedido van a ser dos administraciones, la autonómica y la estatal, las que van a intervenir en su aplicación, por lo que esta inseguridad jurídica cobra especial relevancia.

6. El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en escrito recibido el 25 de enero último solicita el levantamiento de la suspensión, a cuyo efecto formula las siguientes alegaciones:

Después de citar doctrina del Tribunal derivada de resoluciones recaídas en esta clase de incidentes, se centra en la aplicación de los criterios generales al presente caso, señalando, en primer lugar que el levantamiento de la suspensión no causa perjuicios de imposible o difícil reparación a los intereses generales representados por el Gobierno de la Nación, pues es requisito imprescindible que el restablecimiento de la disposición suspendida, permitiendo su aplicación, genere situaciones irreversibles o perjuicios de imposible o difícil reparación a los intereses públicos generales invocados por el Estado.

En atención a esta doctrina cree que debe ser levantada la suspensión decretada, ya que la inmediata aplicación de los preceptos hasta ahora suspendidos no genera perjuicios irreversibles para los intereses públicos tutelados por el Estado. Ello es así si se tiene en cuenta que la alegada, en la demanda estatal, discrepancia entre la Ley 6/1998, de 12 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, y preceptos subsistentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y los concretos preceptos impugnados de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, es mínima y obedece, más que a reales diferencias entre las normas estatales y las autonómicas, a una inadecuada interpretación de estas últimas por la parte recurrente.

Sostiene el Letrado de la Junta que sin perjuicio de esta consideración general, que es la que debe ser objeto de enjuiciamiento en el presente proceso constitucional, la concreta aplicación de ninguno de los preceptos autonómicos suspendidos producirá perjuicios de imposible o difícil reparación para los intereses generales representados por el Gobierno de la Nación.

El que los arts. 51.1.2 d) y e), 69.2 y 71.3, de la Ley autonómica, impongan determinadas cesiones obligatorias y gratuitas a los propietarios del suelo urbano no contraviene lo establecido en el art. 14.1 de la Ley estatal, puesto que aquellas cesiones sólo se imponen -al igual que ocurre en la norma estatal- a los propietarios del suelo urbano no consolidado en la forma que éste se delimita -por tratarse de una competencia propiamente urbanística y, por tanto, exclusiva de las Comunidades Autónomas- en el art. 45.2 L.O.T.A.U.

Añade que sea cual sea la solución definitiva de este debate, lo cierto es que de la inmediata aplicación de tales cesiones no puede decirse que deriven perjuicios de difícil o imposible reparación para el interés nacional, salvo que éste se cifre en la nuda prevalencia del derecho del Estado sobre el de las Comunidades Autónomas. Supremacía ex art. 149.3 C.E. que aquí no sería de aplicación por estar ante una Ley regional que trata de una materia de la exclusiva competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Afirma que idéntico razonamiento puede hacerse para el art. 1. 182 de la Ley de Castilla-La Mancha que regula la expropiación del suelo de aquellos propietarios que declinen expresamente participar en el proceso urbanizador, pues el pago de aquélla se hará «según el valor que corresponda legalmente al suelo, conforme a la legislación aplicable», lo que hace perfectamente compatible tal precepto regional con el régimen de valoraciones de la Ley estatal a la que, en definitiva, se remite, por lo que mal puede decirse que padezcan con su aplicación los intereses nacionales.

Sin perjuicio de considerar perfectamente constitucional la presidencia del Jurado Regional de Valoraciones (art. 152.3 a), dice que su inmediata aplicación no afecta gravemente o de forma irreversible ningún interés nacional (como lo demuestra el que idéntica función sea desempeñada por un Magistrado en la Comunidad de Madrid en virtud de su Ley 9/1995, de 29 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo; o en Cataluña conforme a su Ley 6/1995, de 28 de junio, de creación del Jurado de Expropiación de Cataluña), sobre todo habida cuenta de que la designación de tal magistrado corresponde a la propia Administración de Justicia, es decir, al Estado en sentido estricto. Además, al afectar a un solo Magistrado en toda la región, no puede decirse que entorpezca al buen funcionamiento de la Administración de Justicia.

En cuanto a la disposición adicional única de la Ley autonómica, que equipara, a los efectos de la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados prevista en el art. 159 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la figura del urbanizador con las que corresponde a las Juntas de Compensación, dice que no genera ningún perjuicio a los intereses estatales por ser éste un tributo cedido en la totalidad de sus rendimientos a la Comunidad Autónoma por la Ley 39/1983, con lo que la única que podría sufrir un detrimento, en su caso, sería la propia Hacienda Pública regional, pero no la estatal. Y lo mismo señala respecto a la exención del Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos, pues, sobre ser una previsión que no afectará gravemente a las Haciendas Municipales, que son las perceptoras de este tributo, en cualquier caso sería fácilmente resarcible a posterior.

Continúan las alegaciones indicando que caso de prosperar, en su día, el recurso de inconstitucionalidad de los preceptos analizados, ningún perjuicio de difícil o imposible reparación se generaría a los particulares que hubiesen hecho hipotéticas cesiones de suelo superiores a las previstas en la legislación estatal o hubieran sido expropiados por valores inferiores a los previstos en ella, pues estaríamos ante situaciones fácilmente cuantificables e indemnizables por la Comunidad Autónoma. Además, el hecho de que no se sigan perjuicios del mantenimiento de la suspensión para la Comunidad Autónoma no es argumento en favor de la ratificación de la suspensión (ATC 71/1986, de 23 de enero, FJ 21). Indica, por último, que el mantenimiento de la suspensión de alguno de los preceptos recurridos, fundamentalmente los referidos al régimen del suelo urbano [arts. 51.1.2d) y e), 69.2, 71.3 y 118.2 L.O.T.A.U.], comporta que el íntegro modelo urbanístico que esta Ley insta se vea gravemente perturbado y dificultado en su implantación, con lo que no se están dejando ejercer en su integridad las competencias que, en materia de urbanismo, le corresponden en exclusiva a esta Comunidad Autónoma.

7. El Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha, presenta escrito, fechado el 25 de enero, con alegaciones en solicitud del levantamiento de la suspensión.

Se refiere, en primer lugar, a los criterios aplicables para la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión, conforme a la doctrina del Tribunal, en relación con: la presunción de legitimidad de que gozan las disposiciones con fuerza de Ley, la ponderación de los efectos de la medida cautelar sobre los intereses generales y los intereses particulares, así como, en su caso, la respetabilidad de los perjuicios; la impertinencia de cualquier juicio sobre el fondo del asunto; la necesidad de una justificación específica y suficiente para la prolongación de la suspensión, dado el carácter provisional y excepcional de esta medida (en consideración a su efecto limitativo de la eficacia de una norma que goza de la presunción de legitimidad, y el peso de la carga de la invocación y aportación de razones suficientes y detalladas, capaces de sustentar una decisión de mantenimiento de la suspensión, sobre el Gobierno de la Nación, en tanto que sujeto de la iniciativa determinante de la entrada en juego del art. 161.2 C.E.).

Se indica seguidamente que en el presente caso se plantea un problema de determinación de cuáles de las normas, estatal o autonómica, se mueven dentro del espacio derivado del título competencial formalmente ejercitado. Dado que la ordenación del territorio y el urbanismo son materias íntegramente asumidas por Castilla-La Mancha como de su competencia exclusiva, la Ley de esta Comunidad 2/1998 y la Ley 6/1998 interactúan en pie de plena igualdad. Con ello concluye que no existe criterio constitucional para poder decidir, en sede cautelar, la prevalencia provisional en cuanto a los intereses afectados, nacional y autonómico. No vale, pues, la simple y genérica invocación de intereses generales nacionales y la afirmación de su supremacía.

De la argumentación hasta ahora desarrollada por el Gobierno de la Nación con motivo de la impugnación de la Ley autonómica dice que no es derivable en modo alguno interés nacional de entidad capaz para sostener una medida tan grave como la de suspensión de normas adoptadas por la legítima representación popular en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Pues de dicha impugnación sólo resulta el de asegurar la integridad y efectividad de la normativa general-estatal; interés frente al cual se sitúa otro paralelo y autonómico de igual consistencia. En virtud de la mera invocación del art. 161.2 C.E., los intereses gestionados por la Comunidad de Castilla-La Mancha han venido padeciendo ya la afección derivada del juego automático del mecanismo suspensivo. Esta situación no puede prolongarse sino sobre la base de la acreditación contundente de la lesión difícilmente reparable de intereses generales sustantivos y específicos, cuya acreditación dista de haberse producido hasta el momento.

Finalmente, la eficacia de la equiparación -por identidad de razón- de determinados supuestos de la específica gestión urbanística prevista por el legislador autonómico (de imposible previsión por el legislador general-estatal correspondiente, como es obvio) al previsto por éste (compensación) a efectos la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o de la improcedencia del devengo del Impuesto sobre Incremento de Valor de Bienes de Naturaleza Urbana, no puede perjudicar intereses nacionales algunos y sí solo autonómicos, bien por afectar exclusivamente a la recaudación derivada de impuesto cedido a la Comunidad Autónoma, bien por incidir en la recaudación municipal (cuyo eventual perjuicio no es irreparable y puede ser fácilmente solventable en sede de las relaciones financieras entre la citada Comunidad Autónoma y los Municipios).

Afirma el Letrado de las Cortes que la presunción de legitimidad de la Ley de 4 de junio, debe jugar en el presente caso, en cuanto criterio para la resolución del Tribunal de forma reforzada, toda vez que: el contenido dispositivo del texto legal impugnado se refiere a una materia que el bloque de la constitucionalidad entrega, a la entera disposición de la Comunidad Autónoma y, en su relación con las normas de Derecho general- estatal, a la Ley autonómica no alcanza, por ello, el principio de prevalencia de aquél.

La presunción de legitimidad que está en la base de la eficacia de la Ley autonómica no se ve contrapesada, ni matizado en el presente caso, por el referido principio de prevalencia.

Alude seguidamente el Letrado a los preceptos concretamente impugnados por el Gobierno. Con relación a los arts. 51.1.2, letras d) y e), 69.2 y 71.3 de la Ley, señala que el legislador autonómico está ejercitando una competencia propia: la de establecer el régimen urbanístico de suelo. No actúa dicho legislador, pues, en un papel subordinado de mero desarrollo de una regulación básica general-estatal. Opera, por contra, formalizando, con plena independencia, una política propia, por más que necesariamente enmarcada por los limites derivados de una paralela legislación general- estatal referida exclusivamente a las condiciones garantes de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad y en el cumplimiento de los deberes inherentes a éste.

De la eficacia y, por tanto, ejecución y aplicación de los preceptos legales autonómicos impugnados sólo pueden derivarse lógicamente perjuicios para los intereses de los propietarios afectados por tal ejecución o aplicación; en modo alguno -más allá del interés representado por la correcta integración del ordenamiento jurídico- para los intereses generales gestionados por la instancia central del Estado.

En cuanto a la previsión, contenida en el art. 115 de la Ley autonómica, de la expropiación de los terrenos de los propietarios que declinen participar en el proceso urbanístico, por entenderse como contrario al sistema de valoración del suelo fijado por la Ley 6/1998, no tiene en cuenta la impugnación que el mismo precepto citado determina expresamente que el pago de la indemnización expropiatoria ha de hacerse por «el valor que corresponda legalmente al suelo», con lo que queda fuera de duda la observancia del marco legal. El único problema que puede derivar del precepto es, así, de índole interpretativa.

De otro lado, de la eficacia del precepto legal impugnado únicamente pueden seguirse, todo lo más, perjuicios para los concretos propietarios de terrenos sujetos al proceso urbanizador y a los que se aplique el supuesto expropiatorio específico de que se trata.

Respecto a la letra a) del número 3 del art. 152 de la Ley autonómica, que atribuye la condición de miembro del Jurado Regional de Valoraciones a un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, elegido por este mismo Tribunal, señala que, es diáfanamente claro que la eficacia de esta previsión organizativa (en la entera disposición, en cuanto tal, de la Comunidad Autónoma) no puede llegar a producir perturbación alguna de ningún interés general digno de mención. Y ello, sencillamente porque la designación del Magistrado por el Consejo de Gobierno tiene como presupuesto la elección del mismo por el propio Tribunal Superior de Justicia, que es un órgano de la Administración de Justicia y, como tal, un órgano estatal en sentido estricto.

Sobre la impugnación, de la disposición adicional de la Ley autonómica en la que se otorga al urbanizador la consideración legal de Junta de Compensación, dice que el legislador urbanístico se limita a «traducir» los términos del propio sistema de gestión urbanística a los de la legislación general-estatal, a fin de que las previsiones de ésta no queden en el vacío por razón exclusivamente de la diferente articulación y denominación de los mecanismos urbanísticos. Ninguna duda puede ofrecer el hecho de que la eficacia de la regulación autonómica nunca puede llegar a afectar a intereses reales de la instancia central del Estado, pues dicha eficacia podría llegar a incidir únicamente en intereses autonómicos o locales.

Se afirma, finalmente, que dada la trabazón interna de los distintos mecanismos que componen los sistemas jurídicos altamente complejos como los urbanísticos, no hace falta argumentación para afirmar que la suspensión de los preceptos de la Ley autonómica que están impugnados viene incidiendo muy negativamente sobre los intereses públicos cuya gestión corresponde a la Comunidad de Castilla-La Mancha y que se reconducen a valores constitucionales de tanta importancia como la regulación del uso del suelo conforme al interés general y a la efectividad del derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la Constitución) y la utilización racional de los recursos naturales y, en definitiva, el medio ambiente adecuado a la persona (art. 45 de la norma fundamental). Frente a los intereses públicos y sus exigencias, no pueden prevalecer los intereses privados o particulares, ni siquiera en sede de tutela cautelar o provisional. En consecuencia, la mera posibilidad de que la eficacia de las Leyes autonómicas llegue a causar (en caso de declaración de nulidad) verdaderos perjuicios a estos últimos no justifica la suspensión de aquéllas. En consecuencia, la ponderación desde el punto de vista de este último criterio conduce a idéntico resultado: la improcedencia de la continuación de la suspensión.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. De acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, «el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de las normas autonómicas objeto del recurso de inconstitucionalidad debe decidirse teniendo en cuenta el alcance de las mismas y las consecuencias que para los intereses públicos y, en su caso, para los particulares afectados podrían derivarse de una u otra medida, considerándose como uno de los criterios más decisivos la imposibilidad o dificultad de reparar situaciones que pudieran generarse, según el resultado de la decisión final teniendo en cuenta el carácter preventivo de la medida y sin prejuzgar en absoluto sobre el fondo del asunto. Según la misma doctrina, corresponde al Gobierno, a iniciativa del cual se ha adoptado la excepcional medida de suspensión, aportar las razones o argumentos que justifiquen su mantenimiento, razones que han de resultar convincentes y que deben llevar a la conclusión de que, si no se mantiene, se causarían graves perjuicios de difícil reparación» (ATC 81/1990, entre otros muchos).

Partiendo de lo anterior, procede valorar los perjuicios concretos que se derivarían del levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

2. El Abogado del Estado se refiere, en primer lugar, a los perjuicios que se derivarían del levantamiento de la suspensión de los arts. 5 1, apartado 1.2, letras d) y e); 69.2 y 71.3. Estos preceptos se impugnaron porque imponen a los propietarios de suelo urbano, en supuestos de consolidación del mismo por la urbanización, determinadas obligaciones, generalmente cesiones de superficie. Dichas obligaciones conllevarían la vulneración de las competencias estatales.

El Abogado del Estado agrupa los tres preceptos citados, en la medida en que todos ellos se refieren a suelos urbanos consolidados por la urbanización y el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los mismos conllevaría la cesión obligatoria y gratuita a los Ayuntamientos del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo, según determina el art. 69.2.a) 2.0 por su remisión al art. 68.b) 2. Esta obligación de cesión, no prevista en la normativa estatal, generaría, en su opinión, importantes perjuicios para los intereses particulares y públicos y también para la seguridad jurídica.

En cuanto a los intereses particulares, el levantamiento de la suspensión conllevaría para los propietarios un perjuicio económico cierto por la necesaria cesión del 10 por 100 del aprovechamiento antedicho, perjuicio que no se materializaría de mantenerse la suspensión. Respecto a los intereses públicos, es también obvio el daño, según la representación estatal, ya que, en caso de que la Sentencia declarara la inconstitucionalidad del deber de cesión, los Ayuntamientos tendrían que efectuar la devolución de todos los aprovechamientos cedidos obligatoriamente que hubieran sido objeto de impugnación. El quebranto económico que se seguiría para los Ayuntamientos sería, sin duda, grave, lo cual tampoco se produciría si se mantuviera la suspensión de la vigencia. En cuanto a la seguridad jurídica, la existencia de dos normativas diferentes, la estatal y la autonómica, conllevaría una indudable quiebra al respecto.

Para las representaciones de la Junta de Comunidades y de las Cortes de Castilla-La Mancha, las diferencias entre la legislación estatal y la autonómica son mínimas. En cuanto a los preceptos ahora analizados, no contraviene esta última lo previsto en el art. 14.1 de la Ley 6/1998, de 1 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, por lo que no causa ningún perjuicio a los intereses generales representados por el Gobierno de la Nación, salvo que se considere tal la supremacía de su Derecho, ex art. 149.3. Del levantamiento de la suspensión tampoco se seguirán perjuicios de imposible o difícil reparación para los intereses de los particulares, ya que se estaría ante situaciones fácilmente cuantificables e indemnizables por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el mantenimiento de la suspensión de los preceptos recurridos afectaría gravemente al modelo urbanístico contenido en la Ley recurrida y dificultaría su implantación.

Expuestos ambos planteamientos, procede descartar, para estos preceptos, el argumento del Abogado del Estado relativo a la quiebra de la seguridad jurídica, pues hemos declarado que «la diferente regulación ofrecida por la legislación estatal y la autonómica no puede ser argumentación estimada para el mantenimiento de la suspensión, ya que, si la misma se aceptara, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales sería siempre necesaria, ya que en todo conflicto de dicha naturaleza se produce una duplicidad de normativas, la estatal y la autonómica» (ATC 417/1990).

En cuanto a los perjuicios derivados de la cesión obligatoria y gratuita del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico lucrativo, resulta de aplicación lo que recientemente dijimos en el ATC 282/1998, respecto a una Ley del Parlamento Vasco:

«El mantenimiento de la suspensión de la vigencia de esta norma supondría que, siendo entonces aplicable la Ley estatal 6/1998, la cesión del 10 por 100 sólo sería exigible en los casos de suelo urbano no consolidado por la urbanización. Por contra, la vigencia y aplicabilidad de la norma recurrida produciría como efecto la obligatoriedad de la cesión en toda clase de suelo urbano. Los efectos serían, pues, en uno y otro casos, predominantemente de naturaleza económica y, por ello, resarcibles.

De este modo, el problema se ciñe a determinar la relevancia que, a los efectos de la decisión a adoptar en este incidente, ha de tener el que los propietarios de suelo urbano en el País Vasco hayan de ceder el 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico en todo caso (régimen vasco) o sólo en determinada circunstancia (régimen estatal). Y es evidente que los perjuicios para los propietarios pueden ser, sin duda, considerables, también lo serían, sin embargo, los causados a las Corporaciones Municipales con la inaplicación de la norma autonómica, que claramente les beneficia, afectando gravemente sus actuaciones urbanísticas. Y, puestos en la tesitura de ponderar las dificultades para la reparación de unos y otros perjuicios, ha de coincidirse con el Gobierno Vasco en la afirmación de que en ese punto son mayores las garantías que cabe esperar de las Administraciones Públicas, en la medida que los efectos son de naturaleza económica, como se ha dicho.

En consecuencia, no habiéndose acreditado que la aplicabilidad de la norma impugnada haya de provocar un perjuicio verdaderamente irreparable o de muy difícil reparación, no nos cabe sino, en el respeto a la legitimidad constitucional que la de presumirse en toda norma que revista la forma de la ley, levantar la suspensión acordada en el momento de la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad ... ».

En este caso, debemos mantener el mismo criterio, pues, se trata de perjuicios que son susceptibles de reparación. Idéntico razonamiento, a contrario, cabe hacer respecto de los intereses de los Ayuntamientos, los cuales, en caso de que el precepto fuera declarado en su día inconstitucional, podrían evaluar, los perjuicios experimentados por los particulares y satisfacerles, ello con independencia de que, al configurarse el modelo urbanístico de la Ley autonómica impugnada, como un todo trabado, la gestión o aplicación del mismo requiere, en principio, la ponderación de los diversos elementos que configuran dicho modelo. Por todo lo expuesto, procede el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 51, apartados 1.2, letras d) y e); 69.2 y 71.3.

3. El art. 118.2 de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, objeto de este recurso de inconstitucionalidad, se refiere a los supuestos en que los propietarios «expresamente declinen cooperar» en el desarrollo urbanístico de sus terrenos, los cuales «podrán renunciar a ello si piden mediante solicitud formalizada en documento público... la expropiación y el pago según el valor que corresponda legalmente al suelo, conforme a la legislación aplicable, sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate». Para el Abogado del Estado, los afectados por este precepto verán reducido su justiprecio en los procesos expropiatorios, al prever el citado art. 118.2 que la valoración correspondiente se realizará «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate», toda vez que en la legislación estatal, Título 111 de la Ley 6/1998, no figura tal limitación. Se produciría, pues, de levantarse la suspensión de la vigencia del precepto, un perjuicio económico que no se produciría si se mantuviera aquélla, además de una notable confusión acerca de la legislación aplicable, por corresponder al Estado la competencia sobre el régimen de valoraciones.

Las representaciones autonómicas sostienen la irrelevancia de los perjuicios que se derivarían del levantamiento de la suspensión con los mismos argumentos expuestos respecto de los artículos precedentes.

También aquí debemos coincidir con las representaciones autonómicas. Los perjuicios que pudieran seguirse para los propietarios afectados de una eventual disminución de los justiprecios, al ser cuantificables y resarcibles, deben ceder ante la presunción de constitucionalidad de la Ley 2/1998, la cual podría quedar perturbada en su aplicación efectiva de mantenerse la suspensión en este punto, con el consiguiente quebranto para los intereses públicos. Procede por ello, levantar la suspensión de la vigencia del art. 118.2, en su inciso «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la ejecución del planeamiento de que se trate».

4. El art. 152.3.a) prevé que la Presidencia del Jurado Regional de Valoraciones, «órgano de la Administración de la Junta de Comunidades especializado en materia de expropiación forzosa y de responsabilidad patrimonial, cuando esta última proceda por razón de la ordenación territorial y urbanística» (art. 152. l), recaiga en «un Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, elegido por dicho Tribunal».

Para el Abogado del Estado, en caso de declararse en su momento la inconstitucionalidad del precepto por tratarse de una regulación que sólo puede realizar el Estado, al afectar al Poder Judicial, se derivarían de la vigencia del precepto toda clase de efectos perjudiciales para el interés general por la dudosa eficacia de las resoluciones del Jurado que debe presidir. Por el contrario para los representantes autonómicos, el levantamiento de la suspensión no generarla quebranto alguno a los intereses generales de la Administración de Justicia, ya que sería el propio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha quien, según la letra del precepto, elegiría al Magistrado que deba presidir el Jurado Regional de Valoraciones.

En este caso, la posible afectación a los intereses generales vinculados al funcionamiento de la Justicia aconsejan, como menos lesivo para el conjunto de los intereses que deben ser valorados, el mantenimiento de la suspensión de este artículo.

5. La disposición adicional única establece que «a los efectos de lo dispuesto en el núm. 4 del art. 159 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el urbanizador en cuanto perceptor de la retribución contemplada en esta Ley tendrá la consideración legal de Junta de Compensación».

A su vez, el art. 159.4 del Real Decreto Legislativo 1/1992 prevé, a los efectos que aquí interesan, que las transmisiones de terrenos que se realicen como consecuencia de la constitución de la Junta de Compensación «estarán exentas... del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados», de un lado, y, de otro, que «no tendrán la consideración de transmisiones de dominio a los efectos de la exacción del Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana».

Por tanto, según el Abogado del Estado lo dispuesto por esta disposición adicional se proyectaría sobre un impuesto cedido y sobre otro local y supondría una reducción de los ingresos correspondientes, además de una notable inseguridad jurídica, derivada de que respecto al Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados deberán intervenir la Administración autonómica y la estatal: la primera, para la liquidación del impuesto y la resolución de los recursos administrativos, la segunda, en las correspondientes reclamaciones económico-administrativas [art. 20.1b) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas].

Para las representaciones autonómicas, los perjuicios alegados por el Abogado del Estado no tienen la suficiente relevancia. En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, por tratarse de un impuesto cedido en su totalidad a la Comunidad Autónoma, de modo que la minoración de ingresos que aquél alega, sólo debe ser soportada por ésta. En cuanto al Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, la minoración de ingresos que pudieran sufrir los Ayuntamientos es perfectamente evaluable y resarcible.

En este punto, también hemos de dar la razón a la Comunidad Autónoma. En cuanto al Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados, deben prevalecer los intereses públicos conectados a la plena vigencia de las normas autonómicas, máxime en este caso en que se trata de un impuesto cedido, y la minoración de ingresos que pudiera concretarse sólo será soportada por dicha Comunidad Autónoma. En cuanto a la minoración de ingresos de los Ayuntamientos, además de su posible cuantificación y resarcimiento, se deben tener en cuenta los efectos favorables para los propios intereses de los entes locales que se seguirían de la puesta en marcha de los procesos de urbanización contemplados en la Ley 2/1998.

ACUERDA

Por lo expuesto, el Pleno acuerda el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los arts. 51, apartado 1.2, letras d) y e); 69.2; 71.3: 118.2 en su inciso «sin consideración del aprovechamiento urbanístico patrimonializable en virtud de la

ejecución del planteamiento de que se trate»; y disposición adicional única; y el mantenimiento de la suspensión del art. 152.3.a), preceptos todos ellos de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de las

Cortes de Castilla-La Mancha y objeto del recurso de inconstitucionalidad 3.958/98.

Madrid, a veinticinco de febrero de mil novecientos noventa y nueve.