

STC 14/2007, de 18 de enero de 2007

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1787-2001, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en relación con el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. Han sido parte el Fiscal General del Estado, el Abogado del Estado y el Gobierno y el Parlamento Vascos. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 29 de marzo de 2001 se registró en este Tribunal un escrito fechado el 20 de marzo de 2001, remitido por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, al que se adjuntaba Auto del mismo órgano jurisdiccional, de 21 de febrero de 2001, por el que se plantea cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.

2. Los hechos de los que deriva el planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad son, en síntesis, los siguientes:

a) Uno de los propietarios de la finca núm. 1, afectada por la ejecución del proyecto denominado Parque infantil de Tolosa (Guipúzcoa), incluido en los sistemas generales de zonas verdes del suelo urbano de dicho municipio, interpuso el 19 de diciembre de 1995 recurso contencioso-administrativo (registrado en el órgano *a quo* con el núm. 6032-1995) contra la resolución del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Guipúzcoa por el que se fijó el justiprecio de la citada finca. El recurrente alegaba en su demanda, formulada el día 21 de noviembre de 1997, que el justiprecio se había fijado aplicando el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Como quiera que dicho precepto había sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo, la forma de valoración en él prevista no podía resultar de aplicación en el momento de resolverse el recurso contencioso-administrativo. A juicio del demandante, a la vista de lo establecido en la citada STC 61/1997, la norma que resultaría de aplicación para el cálculo del justiprecio en suelo urbano sería el art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Por el contrario, tanto la Letrada del Gobierno Vasco como el Letrado del Ayuntamiento de Tolosa consideraron aplicable el art. 19 de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

b) Concluida la tramitación del recurso contencioso-administrativo y con suspensión del plazo para dictar sentencia, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco dictó providencia el 29 de junio de 1999 en la

que, conforme a lo previsto en el art. 35.2 LOTC, acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad con relación al art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18, en relación con el 33, todos ellos de la CE.

c) La Letrada de la Comunidad Autónoma y el Ministerio Fiscal se opusieron al planteamiento de la cuestión. La parte actora en el recurso contencioso-administrativo consideró que debía promoverse la cuestión.

3. En el Auto de planteamiento de la cuestión, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, tras la exposición de los hechos, justifica, en primer lugar, que el precepto cuya constitucionalidad cuestiona sea aplicable al caso.

En relación con ello, argumenta que, dado que los arts. 59 y 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, han sido declarados inconstitucionales por la STC 61/1997, de 20 de marzo, cuyo fallo determina la vuelta a la vigencia del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, el cálculo del justiprecio debería basarse, según la decisión alcanzada por la Sala, y de acuerdo con el art. 105 de este último texto legal en la interpretación que del mismo realizaba la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en el valor residual del suelo, valor que se calcula en función del aprovechamiento urbanístico correspondiente a los terrenos adyacentes. Sin embargo, a juicio de la Sala, a esa aplicación podría oponerse lo dispuesto en la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, puesto que su disposición final segunda establece que no serán de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco los preceptos de la Ley del suelo de 1976 que contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo previsto en la citada Ley 9/1989. El art. 19 a) de ésta opta por un método de valoración distinto al de la norma estatal, método basado en atribuir un aprovechamiento urbanístico de 0,2 m² de techo por cada m² de suelo. Para la Sala este precepto no es el aplicable al caso pero sí es relevante para la resolución del proceso, al estar en directa contradicción con el considerado aplicable para la determinación del justiprecio, esto es, el art. 105 de la Ley del suelo de 1976.

A continuación, el Auto de planteamiento de la cuestión fundamenta la duda de constitucionalidad del precepto cuestionado de la forma siguiente: la valoración urbanística en la expropiación forzosa ha de encuadrarse en el art. 149.1.18 CE, de forma que corresponderá al Estado la fijación de los criterios de determinación del justiprecio, a fin de evitar que la misma clase de bienes puedan ser evaluados de forma distinta. Así se estableció en la STC 37/1987, de 26 de marzo —sobre la Ley andaluza de reforma agraria— y se reitera en los FFJJ 18 a 21 de la STC 61/1997, de 20 de marzo —que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y contra el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. De esta última Sentencia resultaría, en todo caso, que al Estado le corresponde regular la determinación del justiprecio, puesto que la valoración se halla estrechamente emparentada, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado en los términos del art. 149.1.1 CE. Así, la Sala considera que quedarían reservadas a la normativa estatal dos tareas en forma de garantías expropiatorias: la fijación de los criterios de evaluación de los bienes, que es la que aquí aparecería comprometida, y la determinación de las garantías del procedimiento expropiatorio.

Añade el Auto de planteamiento que el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, contiene verdaderas normas de determinación del justiprecio que exceden de la competencia urbanística autonómica e inciden tanto en la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad como en la regulación de las garantías expropiatorias, extremos ambos de competencia estatal de acuerdo con los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.

De acuerdo con ello, termina el Auto acordando el planteamiento de la cuestión con respecto al precepto denunciado por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.

4. Mediante providencia de 3 de julio de 2001 (BOE de 13 de julio), la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado y al Gobierno y Parlamento vascos, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. También se acordó publicar la incoación de la cuestión en el "Boletín Oficial del Estado" y en el del País Vasco.

5. El día 19 de julio de 2001 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el día 24 de julio de 2001 la Letrada del Parlamento vasco, en la representación que ostenta, comparece en el proceso y formula las siguientes alegaciones:

a) En primer lugar, en cuanto a la fijación del aprovechamiento urbanístico susceptible de valoración, señala la contradicción existente entre los arts. 105.2 de la Ley estatal del suelo de 1976, vigente con arreglo a la doctrina constitucional contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, y el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, contradicción que determina la aplicación de la solución adoptada por la Ley vasca, conforme a lo que dispone la disposición final segunda de esa misma norma.

b) A continuación, afirma que la cuestión de la fijación de aprovechamientos urbanísticos ha de incardinarse en la competencia autonómica en materia de urbanismo del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, por lo que el precepto cuestionado es perfectamente acorde a las exigencias constitucionales y, por tanto, plenamente aplicable. Dicha afirmación la fundamenta en el análisis que realiza del alcance de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. A su juicio, esa competencia ha de ser entendida como una garantía de igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales que no impide la divergencia autonómica. En el caso concreto, el establecimiento del aprovechamiento correspondiente a los terrenos a efectos de fijar el valor urbanístico va más allá de lo que es una pura condición básica que afecta a la esencia del derecho de propiedad, puesto que ese aprovechamiento viene fijado por el planeamiento e incide directamente en el sector material el que el derecho de propiedad se inserta, que no es otro que el urbanístico sobre el cual tiene competencia exclusiva la Comunidad Autónoma.

Seguidamente se detiene en la diferencia entre valor inicial de los terrenos, esto es, el resultante del aprovechamiento real o potencial del suelo rústico despojado de toda rentabilidad de tipo urbano y el valor urbanístico, derivado de las facultades otorgadas por el planeamiento, señalando que el primero de ellos pudiera considerarse como parte del contenido mínimo del derecho de propiedad mientras que el segundo enlaza directamente con el planeamiento, de modo que su regulación no encuentra acomodo en lo que debe entenderse como contenido mínimo inderogable de un derecho. Entiende al respecto, con cita de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que la determinación de aprovechamientos para el cálculo del valor urbanístico del suelo requiere el manejo de conceptos puramente urbanísticos que exceden de la competencia estatal.

c) Desde otra perspectiva, señala que, aun admitiendo que el Estado pudiera incidir, a través del art. 149.1.1 CE, en la regulación de los aprovechamientos de cara a la determinación del valor urbanístico de los terrenos, lo que no puede aceptarse es que lo haya hecho a través de una norma preconstitucional como la Ley del suelo de 1976. Afirma que la misma no contiene pautas o mínimos a seguir así como tampoco garantiza la igualdad en la determinación de los aprovechamientos ya que la remisión al planeamiento o a la edificabilidad de los terrenos colindantes determinará que las

situaciones de los propietarios en las diferentes zonas del Estado puedan ser totalmente dispares.

d) En cuanto a la supuesta vulneración del art. 149.1.18 CE, la representación procesal del Parlamento vasco parte de la diferenciación entre criterios de determinación del justiprecio, de competencia estatal, y determinación de aprovechamientos para fijar el valor urbanístico de los terrenos, de competencia autonómica. A continuación señala que la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucionales los preceptos relativos a valoraciones del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por invadir la competencia autonómica en materia de urbanismo, de lo que deduce que la normación autonómica es perfectamente conforme con la Constitución, sin que pueda defenderse una extensión de la competencia estatal en materia expropiatoria que fagocite la competencia autonómica sobre urbanismo.

Por todo ello, la Letrada del Parlamento vasco suplica al Tribunal que desestime la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

7. El 24 de julio de 2001 la Letrada del Gobierno vasco evacuó el trámite de alegaciones concedido.

En su escrito examina, en primer lugar, y tomando en consideración que los títulos competenciales en colisión son los estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE con el autonómico relativo a urbanismo del art. 10.31 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, el contenido del título competencial ex art. 149.1.1 CE en relación con la propiedad urbana. Al respecto, señala la concepción de la competencia autonómica sobre urbanismo, contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, como una política de ordenación de la ciudad, a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos precisos para lograr dicho objetivo. De acuerdo con la doctrina sentada en esa misma Sentencia corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.1 CE, la competencia para el establecimiento de las condiciones básicas de la propiedad urbana, entre las que no se encuentra la delimitación exhaustiva del aprovechamiento urbanístico. Ese aprovechamiento urbanístico y su traducción económica no es inherente al derecho de propiedad sino que es otorgado por la planificación urbanística bajo determinadas condiciones en forma de cargas y deberes a cumplimentar. El precepto cuestionado no hace sino enlazar el aprovechamiento urbanístico con el planeamiento para su posterior cualificación económica.

Continúa argumentando la representante del Gobierno vasco que, de acuerdo con lo expresado por el Tribunal Constitucional, el contenido y delimitación del aprovechamiento urbanístico no forma parte de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad sino que se conforma a través de diversas técnicas jurídicas, fundamentalmente los planes urbanísticos, a las que está subordinado. Así, para la Letrada del Gobierno vasco, el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 se limita a fijar el aprovechamiento urbanístico que corresponde a los terrenos destinados a sistemas generales en suelo urbano sin que ello atente contra las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad.

En segundo lugar, y en cuanto al contenido del título competencial ex art. 149.1.18 CE, la Letrada del Gobierno vasco, con cita de las SSTC 37/1987, de 26 de marzo, 17/1990, de 7 de febrero y 180/2000, de 29 de junio, considera que la competencia estatal en materia de expropiación forzosa ha de entenderse dirigida al establecimiento de una regulación uniforme destinada a asegurar las garantías del procedimiento expropiatorio y los criterios valorativos de los bienes a expropiar. En relación con ello, del texto del artículo cuestionado no se deduce que se estén modificando criterios valorativos ya que se ciñe exclusivamente a la determinación del aprovechamiento urbanístico patrimonializable.

Concluye solicitando al Tribunal que tenga por formulado en tiempo y forma escrito de alegaciones y que, en su día, dicte sentencia en la que se declare la constitucionalidad del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

8. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el día 25 de julio de 2001, en el que exponía, en síntesis, lo siguiente:

a) En primer lugar, señala que únicamente es relevante, a los efectos de la presente cuestión de inconstitucionalidad, la parte final del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, es decir el inciso “o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo”, dado que lo que se discute en el Auto de planteamiento es la conformidad de este inciso con el orden constitucional de competencias por la divergencia del mismo con la regla fijada en el último párrafo del art. 105.2 de la Ley del suelo de 1976, texto vigente como consecuencia del fallo de la STC 61/1997, de 20 de marzo.

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado analiza, citando las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio —que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones— la doctrina constitucional en materia de valoraciones de suelo, señalando que de la misma se derivan con claridad dos ideas: la primera, que las valoraciones urbanísticas fijan cuantitativamente el contenido patrimonial de la propiedad inmueble de cada dueño y, así, son un elemento clave o condición básica para la igualdad de los propietarios de inmuebles urbanos en todo el territorio nacional. La segunda que, siendo esa tasación de naturaleza expropiatoria, en toda España los expropiados han de gozar de idéntica garantía expropiatoria.

c) En tercer lugar, señala que, a la vista de esta doctrina, hay dos maneras de razonar la inconstitucionalidad del precepto cuestionado. La primera es analizar la compatibilidad o colisión del precepto vasco con el art. 105.2 de la Ley del suelo de 1976, demostrando que el mismo es una condición básica de igualdad y norma amparada por la legislación expropiatoria. La segunda es estrictamente competencial, analizando si el legislador vasco respetó las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE al dictar la norma subsidiaria que incorpora el inciso cuestionado. En este sentido el Abogado del Estado afirma que el precepto es inconstitucional examinado de cualquiera de las dos formas.

En el primer caso porque considera que la regla contenida en el art. 105.2 de la Ley del suelo de 1976 admite una interpretación conforme con la doctrina constitucional de las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, puesto que entronca con las competencias estatales que ya se han citado y no se inscribe “en una relación insalvable de figuras urbanísticas, cuya regulación excede de la competencia del Estado”, como le sucedía al art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarado inconstitucional por la citada STC 61/1997.

Desde la segunda de las perspectivas expuestas, para el Abogado del Estado el precepto también es inconstitucional, puesto que una norma de este tipo solamente puede dictarse para lograr la igualdad básica de todos los españoles en el contenido patrimonial de su propiedad inmobiliaria urbana, garantizándoles además una igual garantía mínima en las tasaciones expropiatorias, por lo que, con independencia de que la norma autonómica coincida o no con la estatal, el legislador autonómico no puede dictarla.

El Abogado del Estado concluye solicitando que se le tenga por personado y parte en nombre del Gobierno y que se dicte en su día sentencia estimatoria de la cuestión, declarando inconstitucional y nulo el inciso “o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo” del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo.

9. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el día 7 de agosto de 2001, comunica que la Cámara se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración.

10. El 3 de septiembre de 2001 el Fiscal General del Estado formuló sus alegaciones.

Comienza su escrito recordando la doctrina constitucional elaborada respecto a los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, citando expresamente las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 164/2001, de 11 de julio, doctrina de la que, a su juicio, se deducen dos conclusiones. Por un lado, la competencia autonómica para dictar las normas necesarias para configurar el modelo de urbanismo que el País Vasco pretenda diseñar, así como los

instrumentos urbanísticos pertinentes para el desarrollo de sus estrategias territoriales. Por otro, la necesidad de cohonstar el ejercicio de esa competencia con el respeto al conjunto de condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de su derecho constitucional a la propiedad. Esto significa, en principio y para la propiedad urbana, que la garantía de la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada y su valoración constituyen elementos de la competencia estatal del art. 149.1.1 CE.

En cuanto a la expropiación forzosa, considera el Fiscal General del Estado que corresponde al Estado, de acuerdo con reiterada doctrina constitucional (SSTC 37/1987, 17/1990, 186/1993 y 180/2000, entre otras) la regulación de las garantías del procedimiento expropiatorio y, en lo que ahora interesa, la fijación de los criterios de valoración de los bienes sujetos a expropiación. Fruto de esa doctrina es la regulación del título III de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que establece un conjunto de criterios de valoración del suelo que la STC 164/2001, de 11 de julio, considera reconducibles a los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, si bien de acuerdo con la citada Sentencia este último precepto resultará de prioritaria consideración.

De acuerdo con las precisiones anteriores, señala que, como se indica en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FFJJ 18 y 19), los criterios de valoración urbanística de los suelos sujetos al planeamiento urbanístico no pueden quedar desvinculados de los criterios de valoración aplicables a esos mismos suelos cuando quedan afectados a un expediente expropiatorio, dado que en ambos casos afectan a un elemento esencial del derecho constitucional a la propiedad urbana, como es el de la igualdad y no discriminación en el establecimiento del sistema de valoración de los bienes objeto de dicha propiedad.

Entrando en el análisis concreto de la norma que se cuestiona, razona que la queja de inconstitucionalidad ha de referirse, no a todo el art. 19 a) sino únicamente al inciso "o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo" por ser exclusivamente a éste al que se refiere el Auto de planteamiento de la cuestión como susceptible de ser aplicado al caso enjuiciado.

Delimitado así el objeto de la cuestión, el Fiscal General del Estado considera que, como establece la doctrina constitucional, no es posible disociar la valoración urbanística del suelo como elemento esencial del derecho de propiedad del concepto de justiprecio como elemento delimitador del valor económico de dicho suelo a efectos de expropiación. Por ello, el establecimiento de un criterio valorativo diferente para aplicar a la determinación del justiprecio de un tipo de suelo urbano como el contemplado en el supuesto del Auto constituiría una incidencia frontal en las competencias exclusivas del Estado. A mayor abundamiento señala que el art. 23.1 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, cuya constitucionalidad no se cuestionó en la STC 164/2001, de 11 de julio, dispone, al amparo entre otros del art. 149.1.18 CE, la aplicación de los criterios de valoración de suelo establecidos en la misma a los efectos de expropiación.

Por todo ello, concluye interesando que se dicte sentencia por la que se proceda a la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad por entender que el inciso "o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo" del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, es contrario al art. 149.1.18 CE en relación con los arts. 149.1.1 y 33 CE.

11. Por providencia de fecha 16 de enero de 2007 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco cuestiona la constitucionalidad del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, por posible vulneración de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE.

El precepto cuestionado tiene el siguiente tenor literal:

“A los únicos efectos de la determinación del valor urbanístico, el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales será:

a) En el suelo urbano sujeto a actuaciones aisladas el acordado en el planeamiento urbanístico, o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo”.

Antes de comenzar el análisis de la cuestión planteada, han de precisarse previamente tres aspectos de índole procesal que han de ser sucesivamente despejados a fin de permitir el enjuiciamiento del fondo del asunto. Esos tres aspectos son: la formulación del juicio de relevancia realizado por el órgano judicial, la vigencia del precepto cuestionado y la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

a) En cuanto al juicio de relevancia el órgano judicial considera que el precepto cuestionado, aún cuando a su juicio no sería el aplicable, es relevante para la resolución del proceso *a quo*. Tal y como se ha expuesto en los antecedentes, la norma considerada aplicable por la Sala para la resolución del recurso contencioso-administrativo sometido a su consideración, relativo a la determinación del justiprecio aplicable a una finca expropiada por el Ayuntamiento de Tolosa (Guipúzcoa) y destinada a sistema general-zona verde, es el art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976. En el momento de resolverse el recurso contencioso-administrativo que ha originado el presente proceso la norma aplicada inicialmente para la determinación del justiprecio en vía administrativa —el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio— había sido declarado inconstitucional por la STC 61/1997, de 20 de marzo. El fallo de la citada STC 61/1997 determina la vuelta a la vigencia del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, razón por la cual el art. 105 de este último texto legal es el considerado de aplicación al caso por el órgano judicial.

Sin embargo, a la aplicación de este precepto pudiera oponerse lo dispuesto en el art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, el cual, en la medida en que establece un criterio de valoración diferente, entra así en contradicción con el precepto en el que el órgano judicial entiende que ha de basar el fallo del recurso contencioso-administrativo sometido a su consideración. Esa contradicción entre ambos preceptos legales determinaría la inaplicación del art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976 puesto que la disposición final segunda de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece que no serán de aplicación en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco los preceptos de la Ley del suelo de 1976 que contradigan, se opongan o resulten incompatibles con lo previsto en la misma. En definitiva hay que entender que el precepto cuestionado pudiera resultar aplicable en el proceso *a quo*, dado que establece una regla de valoración susceptible de ser aplicada a supuestos como el que constituye el objeto del proceso contencioso-administrativo que está en el origen de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Asimismo, del precepto cuestionado depende el fallo puesto que, aunque el Auto de planteamiento de la cuestión considera que la norma aplicable es el art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, de la fundamentación del propio Auto se extrae la conclusión de que aquel precepto únicamente será aplicable en el caso de que el artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 sea inconstitucional. De esta forma el proceso judicial no puede resolverse si antes no se despeja la duda acerca de la adecuación o no a la Constitución del citado art. 19 a), por lo que el pronunciamiento de este Tribunal no resulta ser innecesario o indiferente para la decisión del proceso en el que la cuestión se suscita. Así, el juicio de relevancia, entendido como el esquema argumental en razón del cual el contenido del fallo del órgano judicial depende precisamente de la norma cuya constitucionalidad se cuestiona, ha de entenderse adecuadamente formulado.

b) En lo relativo a la vigencia del precepto cuestionado, la Ley del Parlamento Vasco 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, ha derogado la totalidad de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, por lo que el artículo 19 a) cuestionado no está en vigor en el momento de resolver el presente proceso constitucional. Ahora bien, esta desaparición sobrevenida del precepto cuestionado no conlleva automáticamente, como es sabido, la pérdida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad planteada. En este sentido debe recordarse que, como señala, por ejemplo, el fundamento jurídico 2 de la STC 179/2006, de 13 de junio:

“es doctrina reiterada de este Tribunal la de que en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa derogación o modificación, resulte o no aplicable aquélla en el proceso *a quo* y de su validez dependa la decisión a adoptar en éste (entre las últimas, SSTC 255/2004, de 23 de diciembre, FJ 2; 10/2005, de 20 de enero, FJ 2; 102/2005, de 18 de abril, FJ 2; y 121/2005, de 10 de mayo, FJ 3)” .

La aplicación de dicha doctrina al presente caso hace que debamos valorar la incidencia que sobre la cuestión planteada tiene la derogación del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 8/1989. Al respecto, debemos tomar como criterio el de su eventual aplicación en el proceso que ha dado origen a la presente cuestión de inconstitucionalidad. En relación con este extremo, hay que tener en cuenta que, como el mismo Auto de planteamiento razona, el precepto cuestionado pudiera resultar de aplicación a la determinación del justiprecio que se impugnó en el proceso contencioso-administrativo que ha originado la presente cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, dicho precepto estaba formalmente vigente en el momento en que se fijó el justiprecio posteriormente impugnado en el proceso contencioso-administrativo y lo que se discute en el citado Auto es la conformidad de este precepto con el orden constitucional de competencias precisamente por la divergencia del mismo con la regla que establece el último párrafo del art. 105.2 de la Ley del suelo de 1976, texto que es el considerado aplicable por el órgano judicial, según ha quedado expuesto anteriormente. Por ello, en la medida en que el precepto cuestionado pueda resultar de aplicación en el proceso *a quo* y que de su validez dependa la decisión a adoptar por el órgano judicial debe ser enjuiciado en el presente proceso constitucional.

c) Despejadas las anteriores cuestiones, es necesario realizar una última consideración de índole procesal relativa a la delimitación precisa del objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, el órgano judicial que plantea la cuestión la extiende formalmente a la totalidad del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, pero lo cierto es que la argumentación contenida en el Auto de planteamiento se ciñe únicamente a uno de los supuestos previstos en el mismo, el del criterio establecido para la valoración de suelo urbano allí donde el planeamiento urbanístico no ha asignado aprovechamiento lucrativo. Esto es, como han señalado tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado y cuyo criterio hemos de confirmar, al supuesto contemplado en el inciso “o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo” del artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, inciso al que restringiremos nuestro enjuiciamiento por ser este el relevante para la resolución del proceso *a quo*.

2. Una vez aclarados los tres extremos anteriores, cabe ya afrontar la duda de constitucionalidad que se plantea. A tal efecto, hemos de comenzar nuestro análisis señalando que la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 tenía como finalidad, tal y como señalaba su exposición de motivos y ratificaba su art. 1, la regulación de las valoraciones de terrenos. Así, afirmaba expresamente su voluntad de desarrollar y concretar los criterios básicos de valoración y tasación de la norma estatal vigente en el momento de dictarse la Ley vasca; dicha norma estatal era el texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto 1346/1976. De esta forma la norma vasca proclamaba su aplicación a las valoraciones de toda clase de terrenos en el País Vasco, clasificados o no urbanísticamente y su disposición final segunda excluía expresamente la aplicación, en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de los preceptos

del texto refundido de 1976 que contradijeran, se opusieran o resultaran incompatibles con lo dispuesto en la misma.

La Ley del Parlamento Vasco 9/1989 no señalaba expresamente la competencia autonómica en cuya virtud se dictó y, por tanto, tampoco declaraba el fundamento competencial del concreto inciso de su art. 19 a) que constituye el objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad. A juicio de las representaciones procesales del Gobierno y del Parlamento Vascos, dicho fundamento ha de incardinarse en la competencia exclusiva del País Vasco en materia de urbanismo, establecida en el art. 10.31 de su Estatuto de Autonomía. Por su parte, tanto el Auto de planteamiento como las alegaciones del Abogado del Estado y del Fiscal General del Estado, sin entrar en dicha cuestión, consideran que la Comunidad Autónoma del País Vasco carece de competencias para dictar una regulación como la contenida en el inciso cuestionado, regulación que correspondería establecer al Estado por derivarse de las competencias estatales de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE, en lo relativo al establecimiento de las condiciones básicas del derecho de la propiedad urbana y a la legislación sobre expropiación forzosa, respectivamente.

3. Así pues, el examen del inciso cuestionado ha de iniciarse necesariamente por el análisis de la relación existente entre la competencia autonómica en materia de urbanismo con las competencias estatales antes citadas. En ese sentido, los fundamentos jurídicos 5 de la STC 61/1997, de 20 de marzo, y 4 de la STC 164/2001, de 11 de julio, sientan el criterio de que la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer la que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE. Procede afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio, en la medida en que afecte puntualmente a la materia urbanística, puede condicionar lícitamente la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material. Ratificando lo anterior, el fundamento jurídico 6 de la STC 61/1997, de 20 de marzo, afirma que:

“El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con ésa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)”.

Dando un paso más podemos afirmar que este Tribunal ha establecido, desde la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6), en relación al alcance de la competencia estatal en materia de legislación sobre expropiación forzosa que:

“el constituyente ha pretendido que exista una regulación general de la institución expropiatoria —incluso en sus diversas variantes, pues tampoco es hoy la expropiación forzosa una institución unitaria— en todo el territorio del Estado. Y para ello ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18 de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica ... la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado

reserva el art. 149.1.18 impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio”.

Pronunciamientos similares en cuanto a la configuración de la institución expropiatoria como garantía de los intereses económicos privados y sobre la atribución de su regulación al Estado a través de su competencia legislativa sobre la materia ex art. 149.1.18 CE, a fin de evitar con ello que puedan existir diferencias en unas y otras partes del territorio nacional en relación con los criterios de valoración y las garantías del procedimiento, se contienen en otras Sentencias de este Tribunal: SSTC 17/1990, de 7 de febrero, 61/1997, de 20 de marzo, 180/2000, de 29 de junio, y 251/2006, de 25 de julio, por ejemplo.

En el ámbito específico del urbanismo las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 19), y 164/2001, de 11 de julio (FJ 34), establecen que la fijación por el Estado de criterios de valoración de suelo es reconducible tanto al art. 149.1.18 CE, precepto con el que entroncan las valoraciones urbanísticas, como al art. 149.1.1 CE. En relación con este último precepto constitucional, y sin perjuicio de la prioritaria consideración del art. 149.1.18 CE, la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada y su valoración se hallan estrictamente emparentados, desde un punto de vista material, con el contenido del derecho de propiedad cuyas condiciones básicas corresponde fijar al Estado. En relación con ello hemos declarado que:

“al Estado le compete regular las ‘condiciones básicas’ que garanticen la ‘igualdad’ de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la ‘igualdad básica’ en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos —o delimitación negativa— para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el art. 149.1.1 CE; por medio de esas ‘condiciones básicas’ el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales” (STC 164/2001, FJ 5).

4. Por ello, y de acuerdo con nuestra doctrina, el régimen de valoraciones de los bienes expropiados —incluido el aprovechamiento urbanístico susceptible de ser indemnizado como consecuencia de una expropiación, objeto de debate en la presente cuestión de inconstitucionalidad— constituye un elemento nuclear de las expropiaciones urbanísticas, que entronca tanto con la regulación de la institución expropiatoria como con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo. Es cierto que, como ya hemos declarado (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17.c), no compete al Estado la delimitación concreta y acabada del aprovechamiento urbanístico, pues ello excedería de lo que son condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad urbana ex art. 149.1.1 CE. También lo es que, como señalan los fundamentos jurídicos 9 y 20 de la misma STC 61/1997, de 20 de marzo, al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana. Ha de tenerse en cuenta, en efecto, que el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación constituye un elemento capital de la propiedad urbana indisolublemente relacionado con la valoración del mismo y, en consecuencia, el Estado puede establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, así como, en forma paralela, su valoración.

De hecho, la legislación estatal ha venido tradicionalmente estableciendo los criterios de valoración de suelo urbano allí donde el planeamiento urbanístico no ha asignado aprovechamiento lucrativo. Así ocurría en el art. 105 del texto refundido de la Ley del suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, modificado por la disposición adicional sexta de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo. Posteriormente, el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio reguló esta misma cuestión y la norma actualmente vigente es el artículo 29 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del

suelo y valoraciones, si bien la disposición transitoria quinta de esta Ley 6/1998, deja el asunto *a quo* sometido a la legislación anterior a la misma.

5. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse respecto a la concreta forma de establecimiento por el Estado de los criterios de valoración de suelo y así el fundamento jurídico 20 b) de la ya citada STC 61/1997, de 20 de marzo, considera inconstitucional el art. 62 del texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Ahora bien, dicha inconstitucionalidad no se declaró por la falta de relación de la materia regulada con competencias estatales sino por entender que la regla de valoración establecida en ese precepto no se limitaba a establecer un supuesto genérico al que anudar unas consecuencias o efectos valorativos, extremo éste de clara competencia estatal, sino que se inscribía en una relación insalvable de figuras urbanísticas que conllevaba la predeterminación de un concreto modelo urbanístico que excedía de las competencias estatales e invadía las autonómicas sobre urbanismo.

La inconstitucionalidad de la disposición estatal no traía, pues, causa de la falta de competencia del Estado para dictarla, sino de la forma concreta de ejercer esa competencia en el precepto enjuiciado en su momento, extremo este último que no resulta relevante en el curso del presente proceso constitucional. Por el contrario, sí es relevante, y así puede deducirse de nuestra doctrina, la competencia estatal *ex arts.* 149.1.1 y 149.1.18 CE para regular la valoración del suelo, si bien teniendo presente que dicha competencia no puede ejercitarse a través de la utilización de técnicas urbanísticas, dado que ello invadiría las competencias autonómicas en la materia.

6. En el caso concreto objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad, el inciso del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece, a los únicos efectos de la determinación del valor urbanístico de los suelos, el aprovechamiento de los terrenos destinados a sistemas generales. Se trata de casos en los que el planeamiento prevé la realización de actuaciones urbanísticas dedicadas a sistemas generales y en la que los propietarios quedan al margen del proceso de urbanización, razón por la que la norma asigna a esos terrenos un determinado valor. Es decir, no se regula la delimitación concreta del aprovechamiento urbanístico a través de un conjunto de figuras y técnicas urbanísticas que permitan hacerlo operativo —cuestión que sin duda encontraría acomodo en la competencia autonómica en materia de urbanismo— sino que lo que se pretende es cuantificar la propiedad inmueble no en términos de aprovechamiento urbanístico sino de compensaciones pecuniarias. De esta forma, la finalidad del precepto, como lo demuestra claramente el objeto del proceso *a quo*, es el establecimiento de un concreto criterio de valoración de un bien, suelo urbano sin aprovechamiento asignado por el planeamiento, para determinar, utilizando las valoraciones urbanísticas, su valor económico en caso de privación del mismo a través del ejercicio de la potestad expropiatoria por la Administración pública competente para ello.

A este respecto, no conviene olvidar que este Tribunal ya descartó en la STC 61/1997, de 20 de marzo, que la valoración correspondiera a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas debido a las relaciones que dicha valoración tiene con los títulos competenciales estatales derivados de los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. En la medida en que las valoraciones urbanísticas fijan cuantitativamente el contenido de la propiedad inmueble de cada dueño, y teniendo presente que ya hemos señalado (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 19) que los criterios de valoración urbanística de los suelos sujetos a planeamiento no pueden quedar desvinculados de los criterios de valoración aplicables a esos mismos suelos cuando quedan afectos a un expediente expropiatorio, la identidad de criterios de valoración constituye un elemento clave para lograr la igualdad de los propietarios de inmuebles urbanos en todo el territorio nacional, puesto que de esta forma se atiende a la garantía del justiprecio y a la previsión de criterios de evaluación uniformes en todo el territorio del Estado.

Precisamente por eso, una norma que establece una garantía mínima otorgada por el legislador de un determinado valor urbanístico en defecto de planeamiento entronca tanto con el art. 149.1.18 CE, en su vertiente relativa a la fijación de criterios de valoración del suelo a efectos expropiatorios, como con el art. 149.1.1 CE, en cuanto que la valoración se halla directamente relacionada con las condiciones básicas del

derecho de propiedad, lo que determina que, en ambos casos, sea el Estado el competente para establecerla.

7. En conclusión, en la medida en que el inciso “o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo” del artículo 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989 establece una regla de valoración que únicamente corresponde regular al Estado, ha vulnerado con ello el orden de distribución de competencias, incidiendo en un ámbito competencial reservado al Estado por los arts. 149.1.1 y 149.1.18 CE. Por ello, dicho inciso es inconstitucional y nulo.

Sentado lo anterior, y siguiendo la doctrina de la STC 54/2002, de 27 de febrero (FJ 9), debemos precisar el alcance de esa declaración de nulidad. Al respecto, el art. 40.1 LOTC, dispone que las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de leyes “no permitirán revisar procesos fenecidos mediante Sentencia con fuerza de cosa juzgada” en los que se haya hecho aplicación de las leyes inconstitucionales. Ahora bien, más allá de ese mínimo impuesto por el art. 40.1 LOTC y en aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica en el asunto que nos ocupa, esta declaración de inconstitucionalidad no podrá alcanzar a aquellos procedimientos administrativos y procesos judiciales en los que haya recaído una resolución firme.

FALLO

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

Ha decidido

Declarar que el inciso “o subsidiariamente el 0,2 metros cuadrados de superficie construida o de techo de uso residencial por cada metro cuadrado de suelo” del art. 19 a) de la Ley del Parlamento Vasco 9/1989, de 17 de noviembre, de valoración del suelo, es inconstitucional y, por tanto, nulo, en los términos indicados en el fundamento jurídico 7.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil siete.