

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LVII, Nº 224, verano 2025

Págs. 485-504

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2025.224.1>

CC BY-NC-ND



De la Ley de Suelo de 1975 a la última Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015: un repaso a cincuenta años de producción normativa estatal ininterrumpida

Ángela De-La-Cruz-Mera ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Administradora Civil del Estado
Abogada Urbanista

Resumen: Las instituciones esenciales que aún hoy conforman el sistema urbanístico español proceden de la Ley de Suelo de 1975. Ésta, a su vez, las heredó directamente de la Ley de Suelo de 1956. Este dato resulta extraordinario, toda vez que, tras la promulgación de la Constitución española, en el año 1978, el urbanismo pasó a formar parte del haz de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. El legislador estatal, sin embargo, no ha dejado de aprobar normas en materia de suelo, amparado en sus propios títulos constitucionales, que, sin ser urbanísticos, le permiten incidir en dicha materia de forma transversal. Desde la primera Ley, del año 1990, hasta la última, hoy vigente, del año 2015, la producción normativa estatal engloba un total de doce Leyes y es una buena muestra de los cambios políticos, económicos y sociales, más relevantes del país.

Palabras clave: Legislación estatal de suelo; Reparto constitucional; Cambios políticos; Novedades.

Recibido: 08.07.2024; Revisado: 25.11.2024

Correo electrónico: angeladelacruzmera@gmail.com; Nº ORCID : <https://orcid.org/0000-0003-4541-7443>

La autora agradece las críticas constructivas recibidas, los comentarios y sugerencias realizados por las personas evaluadoras anónimas, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

From the Land Act of 1975 to the latest Land and Urban Rehabilitation Act of 2015: a review of fifty years of continuous law production

Abstract: The essential institutions that still make up the Spanish urban planning system come from the Land Act of 1975. This, in turn, inherited them directly from the Land Act of 1956. This information is extraordinary, since, after the promulgation of the Spanish Constitution, in 1978, urban planning became part of the bundle of exclusive powers of the Autonomous Communities. The federal legislator, however, has not stopped approving regulations on land, protected by its own constitutional titles, which, without being urban planning, allow it to influence said matter in a transversal way. From the first Law (1990), to the last one, currently in force (2015), the federal regulatory production encompasses a total of twelve Laws and is a good example of the most relevant political, economic and social changes in the country.

Keywords: Federal land legislation; Constitutional power distribution and conflictivity; Political changes; News.

1. Antecedentes

El verdadero antecedente del sistema urbanístico español está en la Ley de 12 de mayo de 1956, sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana (LS 1956). Una Ley de reconocida calidad técnica y jurídica que fue, además, pionera para su tiempo y, en cierto modo, utópica para el país en el que debía ser aplicada. Las instituciones más relevantes de aquel sistema, tanto en relación con el planeamiento territorial y urbanístico, como por lo que respecta a la gestión y a la disciplina urbanísticas, se pergeñaron en aquélla, a través de sus completos y complejos contenidos. Este dato contrasta con su inaplicación generalizada, que se atribuye a un cúmulo de factores entre los que cabría destacar: el desajuste con el contexto económico, social y administrativo del país en aquel momento, la dificultad de gestionar mecanismos muy complejos e interrelacionados entre sí y la situación política del régimen entonces vigente.

La LS 1956 tuvo un desarrollo reglamentario muy escaso, limitado al Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto de 5 de marzo de 1964), y el de Reparcelaciones de Suelos afectados por Planes de Ordenación Urbana (Decreto de 7 de abril de 1966). Y aún más escasa, de hecho casi inexistente, fue la planificación aprobada a su amparo y, consecuentemente también, la gestión integrada que, a través de aquella, se reclamaba. Curiosamente, los procesos de extensión de las ciudades se arbitraron más a través de las excepciones, que por la aplicación real de sus reglas generales. El mejor ejemplo de lo expuesto fue la propia producción normativa que legitimó dichas excepciones, como ocurrió con la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y

urbanismo y el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR). En ambos casos la finalidad era poner al servicio de la política nacional, con organismos como la “Gerencia de Urbanización” o el “Instituto Nacional de la Vivienda”, una serie de mecanismos al margen del planeamiento, o con directa modificación del mismo, para facilitar de manera rápida suelo disponible con el que atender las demandas de polígonos industriales y de viviendas.

La necesidad de superar aquella situación motivó el movimiento político y teórico que caracterizó la reforma de 1975. Una reforma para la que existían muchos motivos, pero que quizás encontró en la inoperancia y contradicción manifiestas de la LS 1956 para hacer funcionar el urbanismo sobre bases adaptadas a la realidad, seguras y estables (TERÁN, 1978), la causa fundamental. Pese a todo, no se abandonó su esquema fundamental, sino que, partiendo lealmente de él, se buscó la forma de perfeccionarlo.

El presente estudio se inicia, por tanto, con esta reforma, más conocida actualmente como Ley del Suelo de 1976, pese a que ésta última fuese simplemente un texto refundido de los contenidos de la Ley del suelo de 1975 con aquellos de la LS 1956 que no habían resultado afectados por la misma. Y se extenderá hasta la última de las normas estatales en la materia: el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU 2015), hoy vigente. Solo se repasarán, no obstante, y en aras de la brevedad que requiere este artículo, las leyes que han tenido verdadera relevancia a lo largo de estos años, por los cambios introducidos sobre la situación precedente. En el cuadro siguiente (Fig. 1) aparecen en negrita.

LEGISLACIÓN ESTATAL DE SUELO DESDE 1956 HASTA 2015	
1	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana
2	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana
3	Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo
4	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
5	Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales
6	Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales
7	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
8	Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y de transportes
9	Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes
10	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo
11	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas
12	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

FIG.1 / Legislación estatal de suelo

Fuente: Elaboración propia

2. La Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1975)

La reforma contenida en la LS 1975 constituyó una revisión de la LS 1956, pero manteniendo sus principios básicos y el soporte estructural, a los que el Preámbulo atribuyó una “validez casi permanente”. Pese a ello, había que hacer frente a su desarrollo insuficiente y a una inaplicación excesiva, en un contexto urbano de elevada densificación en los cascos centrales de las ciudades, desorden en la periferia, una indisciplina urbanística difícil de controlar y, como siempre y de manera que parecía ya inevitable en España, el encarecimiento persistente de los precios del suelo y su traslado al precio final de la vivienda.

Desde el punto de vista político, aspecto éste que no resulta baladí en la evolución histórica de la legislación estatal de suelo¹, podría decirse

que la norma planteó un curioso equilibrio entre un intervencionismo mantenido, aún con tendencia descendente (PERALES, 1996) y un limitado liberalismo que buscaba condiciones adecuadas y flexibles para promover grandes actuaciones urbanísticas. Con todo, lo más llamativo de esta Ley es que contenía un ordenamiento urbanístico completo y exhaustivo, propio de un Estado fuertemente centralizado, que se aprobó solo dos años antes de que la Constitución española de 1978 (CE) instaurase un nuevo modelo territorial, fuertemente descentralizado, y en el que las Comunidades Autónomas (CC. AA.) podrían ostentar -si así lo reconocieran sus Estatutos de Autonomía- las competencias exclusivas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, algo que hicieron todas ellas sin excepción. De hecho, a diferencia de lo que ocurrió con la LS 1956 y su escaso desarrollo reglamentario, este nuevo ordenamiento urbanístico se completó con tres Reglamentos: uno para el planeamiento urbanístico, otro para la gestión y la ejecución del planeamiento y el

¹ Las posteriores leyes estatales, ya durante la democracia, oscilarían como un péndulo inexorable, entre el intervencionismo (con los Gobiernos del PSOE) y el liberalismo de sus postulados (Gobiernos del PP), con ocasión de los resultados electorales vinculados al bipartidismo imperante en aquellos momentos, de tal manera que no será hasta el año 2013 cuando pueda encontrarse un cierto equilibrio similar al conseguido en 1975. Con todo, aún no había irrumpido con

fuerza significativa el multipartidismo que caracterizará a la política del país en los años posteriores y hasta la actualidad. El “gran Pacto” en materia de suelo y vivienda que tantas veces se ha reivindicado no se ha producido y está lejos de conseguirse a la vista de las distintas posiciones políticas, francamente enconadas y sensiblemente alejadas de lo que debería ser la satisfacción de los intereses generales y la garantía de los derechos constitucionales. Muy en concreto, del derecho de acceso a la vivienda.

último para la disciplina urbanística². Y a fecha de hoy, 47 años después, resulta sorprendente constatar que, al menos los Reglamentos de Planeamiento y/o de Gestión, se aplican de manera supletoria en muchas CC.AA., no sólo por la ausencia de desarrollo reglamentario de sus propias Leyes urbanísticas, sino porque muchas de dichas leyes mantienen una línea tan continuista con el esquema normativo derivado de la LS 1975 que no plantean graves problemas de incompatibilidad sobrevenida con aquellos. De hecho, se puede afirmar sin temor a equivocación que todo el contexto normativo derivado del citado conglomerado de normas estatales pre-constitucionales es fácilmente reconocible en prácticamente toda la legislación urbanística en vigor, siendo sus fuentes e instituciones esenciales el punto de partida de muchas de ellas (DE LA CRUZ, 2020). Por ejemplo:

1ª.- Se mantiene el esquema de planeamiento fuertemente jerarquizado y escalonado que distingue entre planeamiento general y de desarrollo, que otorga al plan general municipal de ordenación el papel clave, en una planificación urbanística abierta a la evolución, sin plazo de vigencia fijo y susceptible de ser modificado o revisado para atender exigencias nuevas o cambiantes.

2ª.- La clasificación del suelo -salvo muy escasas excepciones- sigue distinguiendo entre el suelo urbano, el urbanizable (programado y no programado) y el no urbanizable o rústico (común y especial), siendo el verdadero protagonista el suelo urbanizable, mientras que el suelo rústico o no urbanizable tiene un papel exclusivamente negativo o residual, y el urbano responde a la realidad fáctica. Sí se ha perdido en la legislación urbanística autonómica una de sus claves: servir para programar las distintas actuaciones en función de su perennidad y por medio de un programa temporal de 8 años de acuerdo con el cual, transcurridos los dos cuatrienios, resulta recomendable proceder a la revisión para poder atender a la realidad cambiante y a las nuevas necesidades. Replica también la legislación urbanística autonómica la utilización de la clasificación del suelo para fijar el derecho de propiedad, siendo ésta

una técnica urbanística que el legislador estatal utilizará, como mecanismo instrumental, nada menos que hasta el año 2007, fecha en la que prescindirá definitivamente de ella. No la han abandonado, sin embargo, los legisladores autonómicos.

3ª.- La gestión urbanística se mantiene fuertemente asentada en la iniciativa privada, a la que se reconoce un papel fundamental en la urbanización y, en general, en gran parte del proceso de desarrollo urbano. Los conocidos en la LS 1975 como PAU (Programas de Actuación Urbanística sobre suelos urbanizables no programados) funcionaron durante toda la vigencia de ésta y la posterior LS 1976, como verdaderos Planes Generales limitados a un espacio físico determinado (no cubrían todo el territorio municipal). Las Entidades Locales podían convocar concursos para la formulación y ejecución de estos Programas, sobre la base del avance de planeamiento aprobado por la Administración. De hecho, la supuesta novedad extraordinaria de la figura del agente urbanizador³, que se introdujo en España en 1994, no es tal. Este sistema de actuación está fuertemente inspirado en la figura del concesionario de la Administración en el sistema de actuación por expropiación. La novedad realmente interesante estriba en poder prescindir de la expropiación forzosa de los suelos de origen. En cualquier caso, el artículo 4 LS 1976 estableció un principio que ya nunca desaparecerá de la legislación estatal de suelo hasta nuestros días, estableciendo que (apartado Dos): “La gestión pública suscitará, en la medida más amplia posible, la iniciativa privada y la sustituirá, cuando ésta no alcance a cumplir los objetivos necesarios, con las compensaciones que esta Ley establece. En la formulación, tramitación y gestión del planeamiento urbanístico, los Órganos competentes deberán asegurar la mayor participación de los interesados y en particular los derechos de iniciativa e información por parte de las Corporaciones, Asociaciones y particulares”.

4ª.- El estatuto jurídico de la propiedad del suelo sigue desagregando la aptitud para edificar que otorga el Plan, del derecho a edificar. Es importante destacar que esta disociación ya formaba parte de la LS 1975. El derecho a edificar se condicionaba, con todas sus consecuencias, al cumplimiento efectivo de las obligaciones y las cargas urbanísticas en los plazos previstos en el propio Plan, lo que tenía consecuencias

² En realidad, serían Reglamentos de desarrollo del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, mejor conocido como Ley de Suelo de 1976 -TRLs 1976-. Fueron, en concreto: el Reglamento de Planeamiento, aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto y el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

³ Este sistema se reguló por primera vez en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística de Valencia y hoy forma parte de toda la legislación urbanística autonómica, excepto de la catalana y de la madrileña.

directas en la valoración del suelo. Existen algunas modificaciones posteriores de interés, como las relacionadas con el rescate de plusvalías urbanísticas, que en aquel momento se fijaba en una cesión del 10% del aprovechamiento medio en favor del Ayuntamiento, sólo en la conversión de los suelos rústicos a urbanizables. Como es bien sabido, desde el año 1990 y de manera ininterrumpida, esta cesión resultará de aplicación también, al suelo urbano, habiéndose modificado de igual modo los porcentajes, que han subido y se han flexibilizado para permitir a las CC.AA. adaptarlos a sus respectivas realidades territoriales. La exclusión del suelo urbano de este mecanismo en 1975, respondió a la idea de que dicho suelo no era una creación del Plan, sino una realidad que éste se limitaba a reconocer, tesis que encontró en el Tribunal Supremo (TS) su más firme defensor⁴ a lo largo de varias décadas.

5ª.- El señalamiento con carácter general de determinados estándares legales de planeamiento como las dotaciones mínimas para parques y jardines públicos, templos, centros docentes y culturales y para aparcamientos, y el condicionamiento de la edificabilidad máxima también formaba parte del conjunto normativo procedente de la LS 1975. Hoy estos estándares cubren muchas más dotaciones y equipamientos que los incluidos en el Anexo del RPU 1978 sobre reservas de suelo para dotaciones en Planes Parciales, pero no es una novedad de la legislación urbanística vigente. Los denominados "estándares de calidad de vida" ya formaban parte de la LS 1975.

6ª. También coinciden la LS 1975 con la legislación autonómica actual y su desarrollo, en el gran fracaso de la ordenación del territorio, salvo muy escasas y honrosas excepciones (DE LA CRUZ, 2020). La creación ex novo de los Planes Directores Territoriales de Coordinación con la finalidad de lograr la conexión entre el planeamiento físico con el planeamiento socio-económico, protegiendo a la vez el medio ambiente, tal y como reclamaría más tarde la Carta europea de Ordenación del Territorio de 1983, no tuvo el eco ni el desarrollo deseados. Solamente vieron la luz dos (BENABENT, 2006): el de la Sierra de Gredos (Real Decreto

⁴ Así lo expresa, entre otras muchas, la Sentencia del TS, Sala 3ª, de fecha 2/4/2002, recordando otras como las de 30 de enero de 1997, de 12 de febrero de 1999 y de 14 de diciembre de 2001. Literalmente dice que: "Desde la reforma de la Ley del Suelo de 1975 la clasificación de un terreno como suelo urbano constituye un imperativo legal (artículo 78 TRLS) que no queda al arbitrio de la Administración de planificación sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos".

1320/1980, de 23 de mayo) y el del entorno de Doñana, que sería aprobado ya por la Junta de Andalucía, por Decreto 181/88, de 3 de mayo.

Como es de sobra conocido, la LS 1975 fue incluida en el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (LS 1976). Con él se perdió, como ocurre siempre con los textos refundidos, su interesante Preámbulo, del que pueden extraerse verdaderas joyas que expresan la imperturbabilidad en el tiempo de determinados problemas del urbanismo español, como el señalamiento del plan general como un "documento cerrado, estático y acabado...incapaz de dirigir el proceso urbano con la dinámica que exigen las actuales circunstancias", la problemática de la "elevación excesiva de los precios del suelo" con las gravísimas secuelas del encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías, la "indebida apropiación por los propietarios privados" de una parte importante de las plusvalías derivadas del proceso de urbanización, "la indisciplina urbanística", o las insuficiencias de los patrimonios públicos de suelo "para ser utilizados como reguladores del mercado".

Esta normativa estatal completa -compuesta por una Ley y tres Reglamentos- se enfrentaría a la promulgación de la Constitución española solo dos años después, y a un nuevo reparto competencial entre el Estado y las recientemente creadas CC.AA. que haría pensar, *a priori*, que a partir de dicho momento ya no existiría más legislación estatal en la materia. Sin embargo, nada más lejos de la realidad. Con la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, se inauguraría una incesante y accidentada producción normativa estatal que no sólo no ha parado hasta este momento⁵, sino que llegará a incluir algunas de las novedades más interesantes que se han incorporado en el urbanismo español en relación con el esquema tradicional heredado. Han sido, en total, doce Leyes en materia de suelo y valoraciones, y recientemente se ha extendido también al ámbito de la vivienda (Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda).

⁵ De hecho, el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) publicó, el 5 de abril de 2024, un nuevo "Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre". Este Proyecto de Ley fue, sin embargo, retirado unilateralmente por parte del Gobierno, al no contar con los apoyos de sus socios parlamentarios, habiendo sido presentado de nuevo ante el Congreso, ya como una propuesta del Grupo socialista y del PNV, que también frascó.

3. La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (LRRUVS 1990)

Esta Ley inauguró la producción normativa estatal en materia de suelo, una vez que la Constitución española optó por la descentralización amplísima, en las Comunidades Autónomas, de las competencias en materia de “urbanismo, ordenación del territorio y vivienda” (artículo 148.1.3). Lo hizo en el marco del respeto a la autonomía municipal (artículo 140) y con el mandato a todos los poderes públicos sin excepción, de impedir la especulación con el suelo y de garantizar el acceso a un vivienda digna y adecuada a todos los españoles (art. 47). La eterna preocupación por las dificultades de garantizar este derecho vuelven a estar presentes en su Preámbulo, que afirma que: “El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que deben promover las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación”.

Esta Ley no surgió de la nada. Habían existido ya varios intentos derivados de los Pactos de la Moncloa, que se concretaron en dos Proyectos de Ley⁶ que no llegaron a prosperar (BASSOLS, 1990). Sorprendía, por otra parte, la pasividad de los legisladores autonómicos en una materia que ya les correspondía en exclusiva, desde hacía más de una década. Aun así, el legislador estatal aprobó una Ley cuyo título ejemplificaba bien sus contenidos más relevantes. En primer lugar, se aprobaba una Ley “parcial”, que sólo “reformaba” algunos aspectos regulados por la legislación estatal anterior. En absoluto tenía la pretensión de desplazar íntegramente a la LS 1976, entre otras cosas porque se era muy consciente de la ausencia de competencias estatales al respecto⁷. En segundo lugar,

fue una norma ambiciosa, que introdujo novedades importantes sobre el estatuto básico de la propiedad del suelo, basándolo en un régimen de adquisición gradual de facultades urbanísticas⁸ y fundamentada en importantes títulos competenciales estatales que, sin ser urbanísticos y de ordenación del territorio, permitían al Estado incidir de manera transversal en ambas disciplinas. Por último, derivado del citado sistema de adquisición de facultades urbanísticas, se establecía un nuevo régimen de valoraciones de suelo, que decía tener carácter objetivo, aunque esta pretensión inicial se viera frustrada, en cierto modo, durante la tramitación parlamentaria. Con todo, una de las grandes novedades de esta norma en relación con las valoraciones fue la unificación de todas ellas, con independencia de la finalidad que motivase la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitimase. Desde la LS 1956 se había establecido de manera ininterrumpida un régimen de valoraciones especial para las expropiaciones de naturaleza urbanística, que desplazaba la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF), valorando el suelo a partir de su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de su destino y no de su situación real.

Las competencias constitucionales exclusivas que, a juicio del legislador estatal, le permitían

territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente, porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional”.

⁶ El nuevo esquema rompía con la tradición de vincular las plusvalías imputables a la clasificación y calificación urbanísticas del suelo y los aprovechamientos resultantes del planeamiento, a la mera aprobación del mismo. Se parecía mucho a una carrera de obstáculos, en la que el propietario tenía que ir adquiriendo, sucesivamente, los derechos a urbanizar, al aprovechamiento urbanístico, a edificar y a la edificación, y en la que una caída/incumplimiento en cualesquier de dichos obstáculos/deberes urbanísticos, suponía su eliminación del proceso, mediante la aplicación de la expropiación o venta forzosa, con las penalizaciones añadidas correspondientes. Básicamente, la estructura de este nuevo esquema era la siguiente:

1. El plan sólo confería una aptitud inicial para edificar, de manera que el derecho se consolidaba tras cubrir unas determinadas fases que debían garantizar la efectividad del principio equidistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión de terrenos a la Administración, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística.

2. El propietario no adquiría todo el aprovechamiento porque una parte corresponde en todo caso a la colectividad en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 47 de la Constitución Española.
3. El cumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticas tenía repercusión directa en la valoración de los suelos a efectos expropiatorios y los aprovechamientos urbanísticos sólo aparecían a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento.

⁶ “Proyecto de Ley de Valoración del Suelo y Medidas para la ejecución del Planeamiento Urbanístico, de agosto de 1978 y Proyecto de Ley de Valoración del Suelo, Rescate de Plusvalías y Gestión Urbanística de diciembre de 1979).

⁷ Declara el Preámbulo que “La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente, con pretensión de aplicación plena, ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del

regular dichas materias eran (y siguen siendo las mismas que el Estado arguye a fecha de hoy), las siguientes (artículo 149,1):

1ª.- La regulación de 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. Regla 1ª:

2ª.- La legislación civil (sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las CC.AA. de los derechos civiles, forales o especiales, donde existan). En todo caso, la ordenación de los registros e instrumentos públicos, las bases de las obligaciones contractuales y las normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del Derecho. Regla 8ª.

3ª.- Las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Regla 13ª.

4ª.- Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas para garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas, el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, la legislación sobre expropiación forzosa, la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Regla 18ª.

5ª.- La legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las normas adicionales de protección que puedan establecer las CC.AA., la legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. Regla 23ª.

Desde el punto de vista político, esta Ley, surgida de un Gobierno socialista, tenía tintes intervencionistas evidentes. Criticaba la “excesiva permisividad” de que disfrutaban los propietarios del suelo a la hora de realizar las tareas de urbanización y edificación, y aludía a la necesidad de que la Administración contase con instrumentos suficientes y eficaces para hacer frente al incumplimiento por parte de los particulares, convertidos en colaboradores forzosos de la Administración, de los plazos señalados para la ejecución de todas las tareas que se les encomendaban. Entre dichos instrumentos destacaba, de manera muy especial, la expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, así como la venta forzosa, acompañadas de una minusvaloración en el justiprecio a recibir, consecuente con el

incumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticos impuestos. Fue, también, la primera ley que limitó los amplísimos derechos de reversión reconocidos por la Ley de Expropiación Forzosa desde 1954 (LEF) a los propietarios expropiados, disponiendo la ausencia del derecho cuando el cambio de uso público que motivó la expropiación viniera determinado por el establecimiento de otro uso dotacional, igualmente público, por medio del planeamiento; o cuando éste hubiese sido implantado durante más de ocho años (inspirado dicho plazo en los dos cuatrienios del programa de actuación del PGOU). Por supuesto, tampoco se reconocía el derecho de reversión en los casos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad⁹.

La figura de los patrimonios públicos de suelo se potenció especialmente, incrementando la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, que pasó del 10% en el suelo urbanizable al 15%, extendiéndose íntegramente al suelo urbano. El legislador estatal, consciente de la complejidad que conllevaría la aplicación de esta Ley, reconoció dos regímenes distintos de aplicación: uno “íntegro” para los municipios grandes (con carácter general los de más de 25 000 habitantes) y otro de aplicación “parcial” para el resto de los municipios. En estos últimos no resultaban de aplicación el aprovechamiento tipo en suelo urbano, ni la expropiación o venta forzosas en caso de incumplimiento de los deberes legales.

La reforma operada sobre la legislación precedente fue tan importante que se previó una integración armónica entre la LS 1976 y la LRRUVS 1990, encomendándose al Gobierno la elaboración y aprobación de un texto refundido, en el que deberían estar todos sus preceptos, incluyendo los que resultasen necesarios de los tres Reglamentos de desarrollo y ejecución, del año 1978. Esta tarea refundidora se completó con la publicación del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, sobre el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que consiguió mantener unificado en un solo cuerpo normativo, el régimen urbanístico vigente con carácter general en todo el territorio del Estado. Este Texto Refundido constituyó, sin duda, el

⁹ Habría que esperar nueve años más para que la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 incorporase un sistema limitativo de los derechos de reversión similar o acorde con éste, de aplicación a las expropiaciones de carácter general, reforma que se incluyó a través de la Disposición adicional quinta de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

texto común aplicable prácticamente en toda España¹⁰ hasta que la fatídica Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/97) demolió dicho ordenamiento jurídico, obligando a todos los aplicadores del derecho a volver al texto refundido anterior, es decir, al de la LS 1976 (BALLESTEROS, 1997), con la tarea endemoniada adicional de tener que interpretar cuáles de sus preceptos resultarían aplicables. En efecto, el TC sólo admitía esa aplicación “en la medida en que dichas disposiciones no se extiendan a materias sobre las que el Estado no ostente competencias, y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puedan desplegar las disposiciones del TRLS 1992 dictadas por el Estado en el marco de sus competencias” (Fundamento Jurídico 12). Como diría RAMÓN (1997), uno de los mayores críticos de esta sentencia, fue su fallo el que hizo estallar en mil pedazos el ordenamiento urbanístico español, el cual había resistido muy bien, y sin ninguna tensión, hasta ese momento, la prueba del Estado de las Autonomías.

De hecho, la evolución legislativa autonómica posterior permite afirmar que, de no haber sido por esta STC, el TRLS 1992 habría estado vigente en España durante muchos años más, en una inmensa mayoría de los territorios autonómicos. Los datos de interposición de los recursos de inconstitucionalidad contra el mismo avalan esta tesis: el TRLS 1992 sólo fue recurrido por tres CC.AA: Cataluña y Aragón (que ya recurrieron también la LRRUVS 1990), y por Baleares. La LRRUVS de 1990 se había enfrentado a seis recursos de inconstitucionalidad (Cataluña, Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla y León y Canarias). Y todo ello en pleno año 1992, con todos los Estatutos de Autonomía reconociendo como exclusiva en cada una de sus

CC.AA. la competencia en materia de urbanismo, y tratándose de una ley urbanística íntegra y completa aprobada por el Estado. A esta escasa litigiosidad contribuyó, sin duda, el amplio proceso de concertación realizado desde el Estado con todas las CC.AA. para lograr el mayor consenso posible (MENÉNDEZ, 1996), en el marco de la regularización, aclaración y armonización que atribuye a los textos refundidos el art. 82.5 CE.

La trascendencia que tendría la STC 61/1997 en el devenir normativo posterior obliga a detenerse instantes en ella.

4. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo (STC 61/1997)

Esta sentencia resolvió los recursos de inconstitucionalidad acumulados interpuestos contra la LRRUVS 1990 y el TRLS 1992. Anuló más de 150 preceptos de este último, en un fallo sin precedentes en la historia de los conflictos constitucionales, por razones competenciales, en España. El elemento clave de este resultado fue la interpretación de la falta de competencia estatal para regular con carácter supletorio aspectos relacionados con materias en las que el Estado ya no ostentase competencias a raíz del reparto constitucional (ni siquiera compartidas).

Es preciso recordar que el legislador estatal, reconociendo su inicial ausencia de atribuciones para legislar en materia de “urbanismo”, había atribuido ya en la LRRUVS 1990, diferente naturaleza a sus preceptos (PARDO, 1997). Aquella clasificación de artículos de carácter pleno (competencia exclusiva del Estado), básicos (competencia compartida entre el Estado y las CC.AA.) y supletorios (de posible sustitución o desplazamiento en cualquier momento por las CC.AA.) se trasladó también al TRLS 1992 (Disposición Final Única, apartado 3º) el cual, al contener la casi íntegra LS 1976 (planeamiento, gestión y disciplina) dispuso de un número muy cuantioso de artículos supletorios. Esta calificación fue la que fundamentó el principal argumento para declarar la inconstitucionalidad de gran parte de la norma estatal vigente en aquel momento. Pese a que se hubiera podido adivinar una tendencia hacia este resultado con la STC 147/91, en la que se negó que la supletoriedad fuese una cláusula universal atributiva de competencias, es de justicia reconocer que no fue hasta la posterior STC 118/96, de 27 de junio, sobre la ley de transportes terrestres, cuando el TC, ya de manera categórica, negó

¹⁰ De hecho, hasta ese mismo año, la producción normativa autonómica en una competencia que ya había sido reconocida como exclusiva por todos los Estatutos de Autonomía, se había reducido a leyes de contenido muy limitado, como la Ley 3/84, de 4 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña; la Ley 11/85, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia; la Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias; la Ley foral 7/89, de 8 de junio, sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda de Navarra y la Ley 9/89, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (ésta última en una materia en la que ya era claro que las CC.AA. no podrían legislar por falta de competencia -así expuesto en la STC 37/1987-). Es preciso destacar que, con la exclusiva finalidad de tener un texto legal propio con el que oponerse a la aplicación de la LRRUVS 1990, Cataluña aprobó con escaso margen de diferencia en relación con la publicación de aquélla, su propio Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, con el Texto Refundido de la legislación urbanística vigente en dicha Comunidad Autónoma, que no era sino la LS 1976 convertida en norma autonómica catalana.

que el Estado pudiera dictar normas con carácter supletorio en las materias en las que no ostentase competencias o, incluso, en ámbitos de competencias compartidas. Erró el TC, a mi juicio, cuando declaró una utilización abusiva de esta cláusula al entender que el Estado había dictado un *corpus iuris* completo en materia de urbanismo, sin tener en cuenta que la inmensa mayoría de dicho *corpus iuris* no procedía de una creación *ex novo*, sino de la mera reproducción de una de las dos normas refundidas que, al ser preconstitucional (el TRLS 1976), contenía muchos preceptos de naturaleza supletoria expresamente reconocida de ese modo por el propio legislador. Es difícil compartir esta “congelación” en el tiempo de todas las normas estatales preconstitucionales, incluso para los casos en los que las Cortes hayan encomendado al Gobierno la elaboración y aprobación de textos refundidos que permitan garantizar una mayor seguridad jurídica y unificación normativa.

Analizando los contenidos de la sentencia (DE LA CRUZ, 1997) es reseñable que también se declarasen nulos, por inconstitucionales, otros muchos artículos que contenían normas de carácter básico e incluso pleno, o que el TC encontrase que se había producido un exceso competencial por parte del Estado en el uso de su competencia exclusiva en materia reguladora de 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 (art. 149.1.1^a CE). A su juicio, este título competencial no avalaba la instauración de un modelo urbanístico homogéneo en todo el territorio nacional, que vulneraba y desconocía las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, criterio ésta ampliamente compartido por la doctrina científica. Pero también desconoció la amplitud de grandes títulos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución Española, como por ejemplo, el del artículo 149.1.18^a sobre la legislación de expropiación forzosa, que, literalmente, fulminó. Para la Constitución española, “toda” la legislación de expropiación forzosa, sin distinguir entre la común y la especial, lo básico o no, es una competencia exclusiva del Estado. Sin más. Hoy, de aquella competencia quedan las valoraciones y muy poco más, como demuestran los artículos dispersos contenidos en la legislación estatal de suelo que aluden a dicha institución.

En aras de la brevedad del artículo, y teniendo en cuenta la incidencia que determinados pronunciamientos constitucionales contenidos en esta sentencia tendrían en la posterior evolución

de la normativa estatal de suelo, cabe destacar los siguientes:

1º.- En relación con el derecho de propiedad: el art. 149.1.11 C.E. permite al legislador estatal opciones diversas y modelos diferentes de propiedad urbana que han de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general. Esto significa que puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales, como, por ejemplo y entre otras, la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, y las CC.AA. deberán respetar dichas condiciones básicas.

2º.- En relación con determinadas técnicas urbanísticas, como la clasificación del suelo o el porcentaje de apropiación privada del aprovechamiento lucrativo: el TC la considera no sólo el presupuesto de la misma propiedad del suelo, sino también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entraña con varias competencias constitucionales del Estado.

3º.- En relación con la legislación de expropiación forzosa: el TC consideró que el artículo 149.1.18^a CE no atribuye al Estado los contenidos íntegros de dicho instituto. De conformidad con lo ya señalado en la STC 37/1987, no puede definir la causa expropriandi en materias en las que ya no tenga competencias (primero agricultura -STC 37/1987- y después urbanismo -STC 61/1997), y dando un paso más, imprevisible en aquel momento, tampoco le atribuyó la competencia para regular el íntegro procedimiento expropiatorio. Se limitó, exclusivamente, a las reglas procedimentales de carácter “común”, a modo de lo que sucede con el procedimiento administrativo común¹¹. También contiene la sentencia algunas incoherencias difícilmente comprensibles, como que la ocupación directa sea una singular modalidad expropiatoria con pago en especie para cuya regulación el Estado sí posee competencias y, sin embargo, que la expropiación por ministerio de la ley, reiteradamente reconocida por el TS como una indudable garantía para los expropiados ante la negligencia, pasividad o la mala fe de la Administración,

¹¹ Existe una diferencia sustancial entre ambas materias. Así, mientras que el artículo 149.1.18^a CE reserva al Estado “... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas”, en lo atinente a la expropiación forzosa reconoce la competencia exclusiva en materia de “legislación sobre expropiación forzosa”. No hay referencia alguna a lo común, o a lo especial.

se entendiera como una singular modalidad o técnica urbanística para la cual el Estado no poseía atribuciones¹².

4º.- En relación con las valoraciones urbanísticas: probablemente es el único contenido de la Ley estatal que no ha sufrido la más mínima fisura a lo largo de todos estos años. El TC declaró (y se sigue manteniendo en esa línea) que entronca no sólo con el art. 149.1.18^a C.E, es decir, la fijación de los criterios de determinación del justo precio para impedir que los bienes puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional, sino que se hayan estrechamente emparentadas, también, con el contenido del derecho de propiedad, cuyas condiciones básicas corresponde regular al Estado. No admite, por tanto, ni siquiera, el desarrollo reglamentario por parte de las CC.AA. lo que tiene su reflejo en que el único Reglamento aprobado por el Estado en materia de suelo¹³ a lo largo de muchas décadas (desde 1990 hasta nuestros días) sea el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

5º.- En relación con la ordenación del territorio: pese a que el Plan Nacional de Ordenación del Territorio que incluyó el TRLS 1992 se mantuvo en los límites propios que a estos instrumentos asignaba la Carta europea de Ordenación del territorio (1983), el TC entendió que no poseía el Estado competencia alguna para ello. Es preciso recordar el papel que el TRLS 1992 otorgaba a este instrumento, actualizado sobre su versión anterior. Se trataba de un Plan que asignaría usos al suelo a través de directrices territoriales con la finalidad de conseguir el reequilibrio regional en el ámbito económico y que tendría también en cuenta los aspectos medioambientales. Todo ello con la finalidad de garantizar la calidad de vida y el bienestar social, incidiendo en el ámbito supranacional, en cuanto al espacio europeo. Declaró el TC que el Estado puede planificar territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo

uso de instrumentos como el denominado Plan Director de Infraestructuras, así como, al amparo del título competencial del art. 149.1.13^a CE, establecer fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994). Pero en ningún caso puede dotarse de instrumentos de ordenación territorial. La fortaleza inusitada que han adquirido las competencias sectoriales estatales aisladas frente a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística -uno de los grandes males que los aquejan en la actualidad- tiene su origen, probablemente y entre otros factores, en este pronunciamiento y en sus consecuencias.

Para concluir con este epígrafe, cabe recordar que existen decenas de artículos doctrinales dedicados a tratar de explicar, mayoritariamente desde una visión crítica, los contenidos, efectos y el desconcierto generalizado que esta sentencia provocó en España (PAREJO, 1997). No sólo se cuestiona mucho de lo que se dijo, sino también lo que no se dijo. La ausencia más clamorosa fue la relativa a la situación en la que quedaban las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, que no disponían, ni disponen hoy, de competencia legislativa propia (GARCÍA DE ENTERRIÁ, 1997). A ambos territorios se les condenó a aplicar *ad aeternum* una gran cantidad de preceptos de la LS 1976, que el único legislador competente (el estatal) había decidido alterar profundamente, además de derogar, en otros casos, a partir del año 1990¹⁴. Esta situación se sigue padeciendo hoy, 29 años después, en sendas ciudades, dado que el legislador estatal no ha encontrado el momento, ni le ha parecido oportuno, dotarles de una Ley urbanística propia, adaptada a los tiempos. Pero con todo, el gran efecto de esta ausencia clamorosa en la STC 61/1997, fue la imposible aplicación supletoria de todo lo anulado en el resto del territorio nacional, a la luz de un artículo, el 149.3 CE, última frase, que no deja dudas a la interpretación cuando dispone que: "El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas". En suma, de haber continuado vigente en los territorios de Ceuta y de Melilla, el TRLS 1992 habría sido de aplicación supletoria en todo el país, a diferencia de lo que ocurrió. Y este hecho cambió sensiblemente el devenir de los acontecimientos, provocando

¹² Entre otras muchas, la STS de 24 de mayo de 1989, lo expresó con toda claridad, señalando que este procedimiento, que ya estaba reconocido por el artículo 69 del TRLS 1976, intenta paliar el inconveniente que para el titular de los bienes afectados por una expropiación urbanística supone la pasividad de la Administración", razón por la cual es considerado un sistema de garantía frente a la inactividad urbanística de la Administración.

¹³ No se desconoce el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. Sin embargo, es más una norma registral que de otra naturaleza, aunque posea contenidos urbanísticos relevantes.

¹⁴ El entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOTMA) solicitó del TC la aclaración de este aspecto relacionado con la STC, sin llegar a obtener jamás contestación alguna.

una situación de preocupación generalizada que lanzó a las CC.AA. a dotarse mucho más de “algo rápido” con lo que solucionar los problemas acuciantes, que de una legislación propia meditada, adaptada a su realidad territorial y a sus necesidades. Una legislación que, probablemente, habría contenido más cambios sobre el esquema tradicional, que los que se produjeron en aquel momento de caos generalizado.

5. La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones

Esta ley sería el exponente más conocido de la llamada “legislación liberalizadora del suelo”, pese a que las medidas que, con este carácter, se aprobaron por el nuevo Gobierno surgido tras las elecciones generales del año 1996, no comenzasen con ella. De hecho, la publicación de la STC 61/1997 sorprendió al Estado con la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, recién publicada, y en vigor desde hacía solamente nueve días (BOE el 15 de abril de 1997, siendo el BOE que publicó la STC 61/97, el día 25 de ese mismo mes). Se trató de una Ley feneida por inconstitucionalidad sobrevenida, ya que contenía un sólo precepto de carácter básico y tres de naturaleza supletoria, y todos ellos eran inconstitucionales a la luz de los pronunciamientos que ya contenía la sentencia. Este hecho no desmotivó al Gobierno del Partido Popular, que se había comprometido, durante la campaña electoral, a derogar el TRLS 1992, para sustituirlo por una nueva legislación que liberalizase el suelo. De hecho, la propia Ley 7/1997 mencionada tuvo su origen en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de idéntico título, que, tras ser convalidado por el Congreso de los Diputados, fue tramitado como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia ex artículo 86.3 CE. La fuente de inspiración de ambas normas estuvo en una serie de propuestas formuladas por el Tribunal de Defensa de la Competencia en el año 1993 y en las recomendaciones que realizó la Comisión de expertos creada a su amparo (FERNÁNDEZ, 1995). El título competencial estatal más relevante sería, en esta ocasión, el del artículo 149.1.13^a (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), tal y como declaró su Preámbulo¹⁵.

¹⁵ “La reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española,

Todas estas normas de carácter liberalizador cambiaron radicalmente lo que había sido el modelo conceptual de la propiedad recogido en las leyes estatales anteriores (incluso en las de 1956 y 1975), así como el propio modelo de gestión del suelo a través de las políticas urbanísticas. El cambio se fundamentaba en el supuesto -según sus impulsores- “fracaso” del esquema tradicional español, muy alejado del mercado, y buscaba fundamentalmente tres objetivos: conseguir una mayor flexibilidad para eliminar los factores de rigidez acumulados; asegurar a las Administraciones competentes en materia de urbanismo una mayor capacidad de adaptación a las coyunturas económicas cambiantes que, “en los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez” y, por último, evitar la escasez de suelo. Será la primera Ley de todas las aprobadas hasta ese momento que no mencione expresamente el alza de los precios del suelo como uno de los problemas a solucionar, sino evitar su escasez, principalmente por medio de aquella flexibilidad.

El foco de toda esta reforma descansó sobre la clasificación del suelo, fundamentalmente, de los suelos urbanizables y de los no urbanizables. En relación con estos últimos, dejaron de tener carácter residual y al planeamiento urbanístico solo se le permitía clasificar como no urbanizables los terrenos merecedores de protección por una serie de valores que se mencionaban de manera expresa (vendrían a ser los tradicionales suelos no urbanizables de especial protección). Tras la primera formulación del RDL 5/1996, la Ley, no obstante, dulcificó esta pretensión inicial con los llamados suelos no urbanizables inadecuados para el desarrollo urbano, que permitían al planificador municipal seguir incluyendo en dicha clase de suelo todos aquellos terrenos que no formasen parte de su estrategia territorial de desarrollo, y al margen de que tuvieran o no valores dignos de protección. La verdadera novedad se situó en el suelo urbanizable, que dejó de ser un suelo de demanda previsible (programación del plan acorde con las necesidades previstas en la Memoria), para convertirse en todo aquél suelo que pudiera ser susceptible de acoger un proceso de transformación urbanística. Es decir, la tradicional cláusula residual pasó del suelo no urbanizable al suelo urbanizable, al que se atribuyó una presunción general favorable a su posible transformación.

para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13^a de la Constitución Española”.

Este esquema derivó también en una concepción de la propiedad muy diferente a la de las leyes anteriores (MENÉNDEZ, 2006). Con el argumento de aumentar la oferta de suelo, el nuevo estatuto jurídico básico de la propiedad consistía en permitir que todo el suelo que todavía no se había incorporado al proceso urbano y en el que no concurrieran razones para su preservación, se convirtiera en suelo potencialmente susceptible de ser urbanizado. Se incorporaba además un nuevo deber urbanístico consistente en reforzar o ampliar las redes de servicios existentes para conectar los posibles crecimientos alejados de los núcleos preexistentes y la Administración urbanística debía motivar las razones por las que denegaría a un propietario su derecho a promover la transformación de dichos suelos.

El esquema liberalizador traía consigo cambios importantes, también, en las valoraciones. Partiendo de la idea de que existe "un valor real" del suelo, que es el que le asigna el mercado, se prescindirá de lo que el Preámbulo llamaría "fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación". La Ley se limitó a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor supuestamente real, en función de la clase de suelo y del régimen jurídico aplicable a la vista de sus características concretas. De manera contradictoria con su propio espíritu, la Ley no impedía, además, el cómputo de expectativas urbanísticas en la valoración de los suelos no urbanizables, siendo así que, de acuerdo con el planteamiento analizado se suponía que eran suelos que nunca, o casi nunca, serían objeto de una transformación urbanística.

Pese a que la recepción de esta normativa por parte de las CCAA. no fue especialmente exitosa¹⁶, el Gobierno del Estado continuaría con

esa misma política varios años más. En el año 2000 el Gobierno volvería a aprobar un Real Decreto-ley con nuevas medidas liberalizadoras (Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes) con la finalidad de neutralizar la oposición generalizada existente, que frustraba los objetivos perseguidos a nivel nacional. Se suprimió el criterio de "la inadecuación para el desarrollo urbano" como fórmula para clasificar suelos no urbanizables genéricos o comunes buscando, según explicó el Preámbulo, incrementar la oferta del suelo eliminando previsiones que, por falta de flexibilidad, pudieran limitarla, trasladando este supuesto efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

El TC resolvió los tres recursos de inconstitucionalidad¹⁷ interpuestos contra esta Ley con la STC 164/2001, de 11 de julio. Pese a que el Estado salió victorioso de aquel pleito (2001, DE LA CRUZ), el TC recordó que la utilización de la técnica urbanística de la clasificación del suelo tiene, para el Estado, una simple finalidad instrumental, es decir, se trata de un medio para configurar los distintos estatutos de la propiedad urbana. Y que, en consecuencia, corresponde a la legislación autonómica y, en virtud de ella, a la planificación territorial y urbanística, la definición de los criterios de clasificación del suelo, debiendo disfrutar, para ello, de un margen de actuación suficiente. Ello incluía no sólo el posible condicionamiento del *quantum* de suelo urbanizable, como clase residual, sino también el ritmo de su incorporación al proceso urbanizador y las intensidades de usos admisibles. Estos pronunciamientos llevaron al Estado a incluir en una nueva Ley, la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, de nuevo, la posible clasificación como suelo no urbanizable de aquellos terrenos que se considerasen "inadecuados" para el desarrollo urbano.

¹⁶ Resulta curioso contrastar el esquema normativo autonómico de aquella época, mayoritariamente contrario a los postulados liberalizadores, con la situación real que se vivió en el sector inmobiliario, movida por otros muchos factores que poco o nada tenían que ver con aquél. Merece una mención especial la C.A. de Castilla-la Mancha, cuya Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística se enfrentó frontalmente y de manera categórica al modelo liberalizador del suelo, hasta el punto de que el Estado interpuso un recurso de inconstitucionalidad contra ella (Recurso de inconstitucionalidad 3958/1998 del que posteriormente, en el año 2005, desistiría el propio Estado, tras un nuevo cambio de Gobierno). Ello no impidió que las Administraciones urbanísticas local y autonómica, con aquella ley vigente, autorizaran y albergaran el mayor proyecto de todos los conocidos como parte del "pelotazo inmobiliario"

de la época. Me refiero al macroproyecto que permitió la construcción de más de 13 000 viviendas en el Municipio de Seseña, del constructor y promotor Francisco Hernando, conocido popularmente como "El Pocero", en un páramo completamente alejado del casco urbano de la pequeña población, situado entre un vertedero de neumáticos y la línea de alta velocidad.

¹⁷ Los tres recursos de inconstitucionalidad fueron interpuestos por el Parlamento de Navarra, ochenta y cuatro Diputados de los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida y Mixto, y el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. La impugnación se dirigió a un total de 39 preceptos y el fallo resolvió declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos, solamente dos de aquéllos: el 16. 1 y el 38. No cabe duda de que el legislador estatal tenía ya claros los ámbitos competenciales en los que podía moverse con ciertas garantías, tras la STC 61/1997, DE LA CRUZ (2001).

6. Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

Se suele identificar esta Ley con el llamado “urbanismo sostenible”. No en vano, es la primera de las Leyes de suelo estatales que incluye (artículo 3) el “principio de desarrollo territorial y urbano sostenible” como principio rector de todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo. Sin negar que el urbanismo deba servir para ordenar el desarrollo que reclame y precise la sociedad, se exige que el mismo responda a los requerimientos de un desarrollo sostenible, que minimice el impacto del crecimiento de las ciudades y que apueste por la regeneración de la ciudad existente. Un urbanismo que no se fundamente en un planeamiento estrictamente desarrollista y volcado sobre todo en la creación de nueva ciudad, sino en la búsqueda de modelos de ciudad compacta, que dejen de tratar el suelo como un mero recurso económico.

Nuevamente esta Ley, que realizará una profunda reforma de la legislación anterior, coincidirá con un cambio en el Gobierno del Estado. Se trata de una nueva propuesta socialista que abandonará el esquema liberalizador de la legislación anterior, sosteniendo (Preámbulo) que “el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable”, y que, desde esta perspectiva, “todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada”, sino en una “clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales”. Tampoco se libra de criticar el “reduccionismo” histórico propio del urbanismo español, que ha reservado durante décadas “a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización”, así como “las prácticas especulativas, obstrutivas y retenedoras de suelo” que son las que, a su juicio, realmente impiden que éste “se ponga en uso ágil y efectivamente”.

La Ley planteó contenidos novedosos y evolutivos muy interesantes. Todos ellos forman parte hoy de la legislación estatal de suelo vigente, con independencia de que se hayan producido nuevos cambios de Gobierno desde entonces. No puede negarse, por tanto, el éxito de la norma a la vista de todos los antecedentes expresados. Sus contenidos más interesantes pueden resumirse del modo siguiente:

1º.- Se realiza una nueva mirada sobre la Constitución Española, tanto en el aspecto dogmático, como en el organizativo. En función del

primerº se declara la vinculación de la regulación de los usos del suelo con otros derechos constitucionalmente reconocidos que no son estrictamente el de propiedad. Entre ellos, el de la efectividad del derecho a la vivienda (art. 47), la protección del medio ambiente (art. 45), la protección del patrimonio (art. 46), la garantía de la participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23) y la libre empresa (art. 33). Por lo que respecta a la parte organizativa, y sobre la base del respeto a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, se prescinde por primera vez de la utilización instrumental de técnicas netamente urbanísticas, entre las que destacará, sin duda, la de la clasificación del suelo. Desaparecen las tres clases de suelo (urbano, no urbanizable y urbanizable), que queda remitida a su legislación específica, y a nivel de legislación básica estatal, y a los solos efectos que le competen (estatutos jurídicos básicos y valoraciones), el suelo sólo podrá estar en la situación básica de rural y de urbanizado¹⁸.

2º.- Se regulan tres estatutos jurídicos básicos que despliegan el haz de derechos y deberes de todos los afectados por el urbanismo, garantizando -como corresponde al Estado- las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. De este modo, se pasa de un único estatuto jurídico básico -el de los propietarios-, a tres: el de los propietarios, el de los promotores de la urbanización cuando no coincidan con la propiedad del suelo (agentes urbanizadores en los casos en los que la legislación urbanística autonómica reconozca este sistema de actuación) y el de los ciudadanos. Se ponen en pie de igualdad, por primera vez en la legislación estatal de suelo, el derecho de propiedad (art. 33 CE), con la libertad de empresa (art. 38), ambos reconocidos por la Constitución española con el mismo rango (Sección 2ª del capítulo II del título I de la Constitución Española “De los derechos y deberes de los ciudadanos”).

¹⁸ Destaca la Exposición de Motivos que: “Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”.

3º.- Mención especial merece, como en todas las leyes estatales, la valoración del suelo y los criterios establecidos para lograrla. Teniendo en cuenta la desaparición de la clasificación del suelo como técnica instrumental a su servicio, serán las situaciones básicas ya mencionadas, suelo rural y urbanizado, las que lo determinen. La Ley optará por diferenciar, no obstante, entre "situación y actividad" y "estado y proceso". La primera alude al suelo según su situación real, que sólo puede ser rural o urbana¹⁹, mientras que la segunda será la que determine el contenido del derecho de propiedad, en función de los procesos de transformación urbanística o de edificación que el planeamiento prevea. La Ley establece criterios de valoración sobre las dos situaciones básicas y supuestos indemnizatorios en relación con los estados o procesos. Dos reglas de oro rigen estos nuevos criterios:

- el valor real de un suelo consiste en tasar la realidad, no las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos (básicamente las generadas por la mera aprobación de un plan) y
- resulta plenamente aplicable el viejo principio de justicia y de sentido común del artículo 36 de la LEF, que impide en las tasaciones expropiatorias (o indemnizatorias) tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plan o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación (o a la indemnización), así como las previsibles para el futuro. Dicho plan o proyecto es, en urbanismo, el plan o instrumento de ordenación.

4º.- Por primera vez, el rescate de las plusvalías en las que debe participar la comunidad por mandato constitucional se moverá en una horquilla y no quedará establecido con carácter fijo. Se permite al legislador autonómico decidir en un rango de carácter general que oscila entre el 5% y el 15%, pero que puede ser igual o inferior al 5%, o superior, con un máximo del 20%, en circunstancias excepcionales. Con ello se otorgó flexibilidad suficiente para la necesaria adaptación autonómica.

5º.- Se establece, también por primera vez en la legislación estatal de suelo (que no en la autonómica, en la que ya existían previsiones a

este respecto), una reserva mínima y uniforme de suelo residencial para vivienda protegida, en todo el territorio español. El legislador encajó esta previsión en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía, entendiendo que la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible tenía una incidencia directa el mercado inmobiliario y resultaba innegable su relevancia para las políticas de suelo y vivienda. El artículo 10,b) fijó en un 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística, en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, dicha reserva, si bien permitía a las CC.AA. fijar excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el plan el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

6º.- Por último, se da un toque de atención sobre el suelo urbano, es decir, sobre la ciudad ya hecha, a la que se reconocen sus propios valores dignos de protección, reclamando el impulso y el fomento de actuaciones de rehabilitación. Se buscaba, además, ir dejando atrás el sesgo desarrollista propio de la legislación urbanística española contemporánea, que se había volcado fundamentalmente en la creación de nueva ciudad. No obstante, este objetivo se vería frustrado por los propios contenidos de la norma, que no sólo no aportaron técnicas o instrumentos específicos que permitieran intervenir en la ciudad ya hecha, o en el medio urbano, sino que impidieron afrontar las operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas con garantías de viabilidad.

Esta Ley también dio lugar a un Texto Refundido. Se trató del Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo (TRLs 2008), en el que se incluyeron la LS 2007 y los preceptos que aún quedaban vigentes del TRLs 1992. Y ambas normas, es decir la LS 2007 y el TRLs 2008, fueron nuevamente objeto de varios recursos de inconstitucionalidad²⁰, dando lugar a la STC 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. No se libró, el TRLs 2008, incluso, de una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

¹⁹ El suelo urbanizable no dejaría de ser una ficción jurídica, de tal manera que resultaría imposible identificar sobre el terreno un suelo que esté clasificado como urbanizable, si no se cuenta con la información que el Ayuntamiento pueda suministrar al respecto (planos de clasificación y calificación). No ocurre lo mismo con el urbanizado o con el rural, cuya situación real arroja información suficiente para reconocerlos como tales.

²⁰ En la sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 se resolvieron los recursos acumulados interpuestos por la Comunidad de Madrid, el Gobierno de La Rioja, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso y el Gobierno de Canarias.

Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, que finalizó con la STC 218/2015, de 22 de octubre de 2015. En ambas sentencias resultó afectado, por constitucionalidad, un aspecto muy limitado relacionado con las valoraciones, desestimándose los recursos en el resto de las pretensiones.

7. Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas

La Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRR 2013) marcó lo que podría denominarse el “principio de la estabilización”. Con un nuevo Gobierno del Partido Popular cabría haber esperado una nueva derogación de la norma socialista anterior y su sustitución por otra de corte liberalizador. Y, sin embargo, esto no sólo no ocurrió, sino que se mantuvo una línea continuista con la política ya iniciada durante la legislatura socialista anterior, destinada a fomentar la rehabilitación y un urbanismo más sostenible. El momento socioeconómico fue, sin duda, determinante. La crisis económico-financiera que vivió España fundamentalmente entre los años 2007 a 2014, ofrecía un marco muy complicado con un contexto desfavorable para la financiación pública -derivado de los procesos de estabilización presupuestaria-, idéntico contexto también para la privada -derivado de la dificultad de acceso al crédito-, el empobrecimiento de muchas familias, la dificultad de acceso a la vivienda y unos altísimos niveles de desempleo. Las actuaciones sobre el medio urbano se recomendaban por varios motivos:

1º.- Por la existencia de un enorme stock de suelo urbanizable y de vivienda ya construida por reabsorber, que desaconsejaban e imposibilitaban los tradicionales procesos de expansión urbana.

2º.- Porque el parque edificado español estaba muy envejecido y degradado, siendo así que la rehabilitación se situaba 13 puntos por detrás de la media europea en términos globales (28,7 %, frente al 41% del total de la construcción) y 10,6 puntos por detrás, si se hace referencia a la rehabilitación «residencial»²¹.

3º.- Porque con uno de los sectores clave de la economía nacional completamente hundido (el sector de la construcción destruyó más de un

millón y medio de puestos de trabajo durante el período 2007-2012), la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas podían convertirse en una buena oportunidad.

El marco del que surgió la LRRR 2013 no sólo encuentra puntos de conexión con la LS 2007, sino que se ancla también en otros intentos anteriores. Por orden cronológico, serían el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se reguló el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) y el Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

El Plan Estatal de Vivienda 2009/2012 asumió las recomendaciones de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles (aprobada con ocasión de la Reunión Informal de Ministros sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial celebrada en Leipzig el 24/25 de mayo de 2007) y optó por una política integrada de desarrollo urbano que prestaba atención especial a los barrios vulnerables o desfavorecidos dentro del contexto global de la ciudad. La LES 2011 contuvo todo un Título (el III) con reformas que, desde la sostenibilidad medioambiental, trataban de incidir en los ámbitos centrales del modelo económico: la sostenibilidad del modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y el impulso del sector de la vivienda desde la perspectiva de la rehabilitación. Y, por último, el RDL 8/2011 incluyó en su Capítulo IV varias medidas interesantes para impulsar la rehabilitación como un nuevo ámbito de crecimiento sólido y sostenible y trató de reducir obstáculos administrativos a la actividad empresarial y de los ciudadanos que no se consideraban justificados.

La propia LRRR 2013 vino acompañada también de un paquete de medidas más amplio. El Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se reguló el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016 marcó un cambio sustancial en relación con los planes de vivienda anteriores, cuyos elementos comunes consistían en fomentar la producción de un volumen creciente de viviendas, ocupando nuevos suelos y en apostar por la propiedad

²¹ Datos aportados por Euroconstruct 2011.

como forma esencial de acceso a la vivienda²². Por su parte, la Estrategia a largo plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España, aprobada en junio de 2014 (ERESEE), además, de satisfacer plenamente todos los requerimientos de la Directiva 2012/27/UE, sobre Eficiencia Energética, supuso un importante punto de partida para el impulso de la rehabilitación energética del sector de la edificación en España, así como una hoja de ruta que sigue hoy vigente después de dos actualizaciones (2017 y 2020), constituyendo una guía para todos los agentes que intervienen en los procesos de rehabilitación, en sus respectivas esferas de actividad. Los objetivos conjuntos de todo este entramado normativo podrían resumirse del modo siguiente:

1º.- En primer lugar, se buscaba conseguir que la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas tuvieran el peso que ya tenían en el contexto europeo con unas medias de participación de este subsector específico de la construcción, muy superiores a las españolas. Las obras de conservación y mantenimiento, las que permiten asegurar la accesibilidad universal y las tendentes a mejorar la eficiencia energética, formaban parte de aquella actividad.

2º.- En segundo lugar, se quería evitar la reproducción sobre el suelo urbano de un sistema de deberes y cargas urbanísticas heredado de un suelo -el urbanizable- que nada tenía que ver con aquél. El esquema tradicional español, continuado y mantenido durante muchas décadas, se pergeñó pensando en el suelo a transformar urbanísticamente y resultaba imposible garantizar la viabilidad económica y técnica de las actuaciones necesarias en el suelo urbano, que es mucho más complejo y caro. Por ello se trataba de eliminar trabas injustificadas y de crear mecanismos específicos que tuvieran en cuenta la realidad y la gran complejidad del medio urbano. Los incrementos de edificabilidad, los cambios de usos y los aumentos de densidad necesarios para hacer viables las operaciones, sobre todo en zonas con un alto grado de degradación o en

los supuestos de los que debieran sustituirse las infraviviendas por viviendas dignas para la población residente en los barrios, debían contar con un régimen propio y específico de cargas urbanísticas adaptados a dichas realidades.

3º.- En tercer lugar, había que fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.

4º.- Por último, se planteaba la necesidad de modificar otras normas vigentes para eliminar obstáculos y adaptar los mecanismos de intervención ya existentes a los nuevos objetivos perseguidos. Entre las normas modificadas se encontraron el propio TRLS 2008, que resultó respetado, en cualquier caso, casi en su totalidad, la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal (LPH) y la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

La LRRR 2013 fue una norma compleja por varios motivos. En primer lugar, porque contenía una normativa meramente parcial, derivada de los ámbitos competenciales atribuidos al legislador estatal (entre los que volvió a primar el del art. 149.1.13^a “planificación de la economía nacional”), pero con una incidencia muy directa en el urbanismo, ya que operaba sobre el medio urbano, es decir, sobre la ciudad ya hecha. Precisamente por ello debía cohesionarse con la legislación urbanística autonómica, e incluso con las Ordenanzas municipales. Sin embargo, este necesario complemento normativo autonómico no existió, salvo casos muy excepcionales²³, hasta el punto de que la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias), impulsada por el deseo manifestado por muchos Municipios, aprobó varias Ordenanzas tipo que permitieron a aquellos poner en marcha sus muchas potencialidades²⁴. DE LA CRUZ (2014) recuerda el ejemplo paradigmático del artículo 10.3 y 4 de la LRRR 2013, de acuerdo con el cual sería posible ocupar superficies de espacios libres, de dominio público o las superficies comunes de uso privativo que resultasen indispensables, para la instalación

²² De acuerdo con su Preámbulo resultaba imprescindible un cambio de modelo que “busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles”.

²³ Especialmente mencionable resulta la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo aprobada por Castilla y León.

²⁴ En 2014 la FEMP aprobó dos Ordenanzas tipo: la primera sobre el Informe de Evaluación del Edificio y la segunda sobre la rehabilitación.

de ascensores y la realización de obras que redujesen, al menos, en un 30% la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, siempre que no fuese viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución. La LRRR 2013 demandaba a los instrumentos de ordenación urbanística que garantizasen la aplicación de estas reglas, y para ello, simplemente apuntaba alguna de las posibles opciones, como permitir que dichas superficies no computen a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, o aplicar cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiguiese la misma finalidad. Es evidente que la solución concreta no podía ofrecerla la legislación estatal, porque hubiera invadido competencias urbanísticas autonómicas y, sin esa precisión, los Ayuntamientos temían aplicar directamente una norma básica estatal.

La ausencia generalizada del complemento que necesitaba la LRRR contrastó con su más que escasa conflictividad constitucional. De hecho, sólo existió un recurso, el interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que se resolvió con la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, en la que se anularon muy pocos artículos. Con independencia del dato puramente cuantitativo es cierto que algunas de las novedades más interesantes de la Ley fueron declaradas inconstitucionales por invasión de las competencias urbanísticas autonómicas y locales. Entre ellas, el Informe de Evaluación de los Edificios, los contenidos que debían tener las Memorias de Viabilidad Económica de las actuaciones en el medio urbano, y el silencio negativo en la concesión de licencia de determinadas actuaciones. Por el contrario, la regulación básica del deber de conservación, que ninguna Ley estatal de suelo anterior había abordado con dicho carácter (buena muestra de que el interés era muy inferior al de los deberes y cargas vinculados a los procesos de transformación de suelos vírgenes) obtuvo un respaldo constitucional que ha permitido que ya forme parte del estatuto jurídico básico de derechos y deberes que garantiza el Estado con carácter de uniformidad en todo el territorio nacional.

La LRRR 2013 terminó formando parte, de nuevo, de un texto refundido. La tarea se encargó al Gobierno a través de la Ley 20/2014, de 29 de octubre, por la que se le delegó la potestad de dictar diversos textos refundidos, entre los que se incluyeron el TRLS 2008 y todos los preceptos de la LRRR dedicados expresamente a la rehabilitación, regeneración y renovación

urbanas²⁵. Dicho texto se convertiría en la vigente Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobada por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU 2015). Con él se cubrieron dos objetivos: de un lado se aclararon, regularizaron y armonizaron la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, se estructuró y ordenó en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance de dos leyes que, en principio, tenían poco que ver entre sí.

Por primera vez en la evolución histórica de la legislación estatal de suelo dictada en democracia, esta ley incluiría armoniosamente postulados de dos formaciones políticas muy distintas (los del PSOE, contenidos en su día en la LS 2007, y los del PP, procedentes de la LRRR 2013).

8. Conclusiones

La producción normativa estatal en materia de suelo ha sido incesante a partir del año 1990, pese a que la Constitución española reservó a las CC.AA. las competencias exclusivas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda desde el año 1978. El Estado utiliza una serie de títulos competenciales transversales muy potentes, que le permiten incidir en aquellas materias, con la finalidad de conseguir la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo; un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano; las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia. Esta legislación ha incorporado, además, algunas de las novedades más interesantes sobre el esquema tradicional heredado de las leyes de suelo de 1956 y de 1975, no sin provocar fricciones con las CC.AA., que han entendido de manera reiterada que se invadían sus competencias exclusivas en materia de urbanismo.

La conflictividad constitucional ha sido muy elevada, como muestran las sucesivas sentencias del TC sobre todas y cada una de las Leyes estatales que han sido objeto de un análisis específico en este artículo. No lo ha sido en términos cuantitativos, desde luego, dado que en todos

²⁵ Se trataba de los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda, las disposiciones finales duodécima y decimocuarta, las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria.

B. O. del E.—Núm. 107

5 mayo 1975

9250 LEY 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

I. Las dificultades y los problemas que comporta la adaptación de los núcleos urbanos a las exigencias impuestas por la mano de obra y por las condiciones de vida propias de la sociedad industrializada, con su correspondiente desarrollo de equipo comunitario y de calidad de su entorno y la necesidad de preparar en forma anticipada y racional un asentamiento social y económicamente adecuado, para las grandes masas de población que en los próximos años van a incrementar los núcleos urbanos, así como la necesidad de garantizar las viviendas más convenientes en España sólo de aquí a fin de siglo— vienen reclamando en los últimos tiempos, por su trascendencia y complejidad, la atención no sólo de los Gobiernos y los hombres de ciencia, sino de los propios ciudadanos en todos sus niveles.

En consecuencia con esa preocupación los Planes de Desarrollo Económico y Social han considerado al urbanismo como uno de los grandes temas de nuestro tiempo e incorporan a sus páginas un diagnóstico de la situación actual que juntamente con el análisis de las causas que la originan, y la posibilidad de una rectificación reversible, del proceso de urbanización constituye el obligado punto de partida para la tarea de poner al día los instrumentos legales que permitan hacer frente al doble objetivo de re-

22060 Viernes 27 julio 1990

JEFATURA DEL ESTADO

17938 LEY 8/1990, de 23 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA.

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Saben: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

PREAMBULO

L. El fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas, es hoy motivo de seria preocupación para los poderes públicos, que promueven las condiciones necesarias para conseguir una utilización del suelo de acuerdo con el interés general e impedir la especulación.

Para lograr este propósito no basta las medidas legislativas, ni éstas pueden ser más que complementarias de las demás actuaciones en el suelo. El adecuado tratamiento fiscal de éste y la reforma de la legislación de arrendamientos son, al menos, dos aspectos de necesaria consideración para un planteamiento riguroso del problema. Por otra parte, es necesario que las Administraciones Públicas, en su actuación de las Administraciones competentes, asuman un claro protagonismo en la adopción de decisiones sobre los espacios que se deben urbanizar y los que deben mantenerse al margen de ese proceso en función de su uso y función general de ordenación y planeamiento (y no como mera respuesta a iniciativas asistidas de particulares) y manteniendo con rigor la disciplina para asegurar el cumplimiento de la ordenación existente.

12296 Martes 14 abril 1998

JEFATURA DEL ESTADO

8788 LEY 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Saben: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento, multiplicando a veces excesivamente las competencias y las derivadas de las autorizaciones en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y, ulteriormente, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividad empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.

B. O. del E.—Núm. 144

16 junio 1976

MINISTERIO DE LA VIVIENDA

11506 REAL DECRETO 1366/1976, de 6 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En uso de la autorización concedida por el artículo diez punto cuatro de la Constitución, Reglamento general de la Jurisdicción de los Tribunales y Jurados de los mil novecientos cincuenta y siete y de la Disposición Final Segunda de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de dos mil novecientos setenta y tres, de 23 de junio, y de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado en Pleno, y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día veintiséis de abril de mil novecientos setenta y seis.

DISPONGO :

TÍTULO PRELIMINAR

Finalidades y campo de aplicación de la Ley

Artículo primero.—Es objeto de la presente Ley la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.

22238

Martes 30 junio 1992

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

15285 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.

La disposición final segunda de la Ley 8/1990, de 23 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autoriza al Gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación apruebe un Texto Refundido de las disposiciones establecidas vigentes sobre suelo y ordenación urbanística, para la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones.

Las dificultades objetivas que la tarea refundidora presentado se derivan de las profundas diferencias existentes entre la vigente Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, la citada Ley 8/1990, además de la amplia de la delegación legislativa encendrada, así como de los diversos Reales Decretos-leyes que sobre la materia se han dictado entre las fechas de referencia.

Así pues, el Gobierno ha decidido que la Comunidad urbánistica ha introducido en la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, que la legislación anterior no contemplaba (artículo 17), a cuya efecto se prevé que la Comunidad participará en las plavas que da genere la acción urbanística de los poderes públicos.

23266

Martes 29 mayo 2007

JEFATURA DEL ESTADO

10701 LEY 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Saben: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: la construcción de ciudades novedosas y la transformación de la nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo la base fundamental. En el siglo XXI, en cambio, en el contexto, las grandes instituciones urbanísticas actuales, conservan una fuerte inercia respecto de las concepciones entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se sigue la mayor parte de la legislación en la ejecución urbanística. Dentro de la clase de urbanización, la vivienda es claramente protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención, por jugar un papel exclusivamente retributivo y residual. La intervención estatal en la ordenación municipal es sistemáticamente desapareciendo con sucesiva creación de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

FIG. 2 / Collage con la normativa sobre suelo y urbanismo más relevante de los últimos 50 años (LS 1975, LS 1976, Reglamento de Planeamiento de 1978, LRRVS 1990, TRLS 1992, STC 61/1997, LS 1998, LS 2007, TRLS 2008, LRRR 2013, TRLS 2015).

Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín Oficial del Estado

los casos solamente una absoluta minoría de CC.AA. han planteado el conflicto, si bien una vez que se ha dictado la sentencia correspondiente, sus efectos se han extendido al resto del territorio nacional. Los límites competenciales están hoy bastante claros, lo que suele coincidir con declaraciones de inconstitucionalidad muy

limitadas a algún artículo aislado, o a incisos y a partes concretas de algún precepto. Pese a todo, la conflictividad no cesa, de manera que resulta imposible pensar en una nueva norma estatal en esta materia que se libre de la interpretación de algún recurso de inconstitucionalidad por parte de alguna C.A.

La legislación estatal de suelo ha sido, también, muy accidentada, y ha estado fuertemente vinculada a los cambios de Gobierno. Se han sucedido modelos intervencionistas y liberalizadores, generando esquemas normativos muy diferentes entre sí que, paradójicamente, han tenido muy pocas posibilidades de transformar la realidad sobre la que proyectaban sus objetivos. En muchos casos porque el necesario complemento autonómico nunca llegó, o lo hizo demasiado tarde, y en otros, porque el propio espacio temporal de una legislatura (e incluso dos) resulta claramente insuficiente en una disciplina que se rige por instrumentos de planeamiento que se mantienen vigentes hasta 20 y 25 años. Cabe preguntarse, por tanto, cuál es la finalidad de todo este *maremágnum*, que solo es un botón de muestra si, además, se completa con las casi doscientas normas autonómicas (entre Leyes y Decretos), vigentes en materia de urbanismo (DE LA CRUZ, 2020).

La novedad más reciente ha sido el “Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre” que fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados) el 5 de abril de este mismo año 2024 y retirado casi de inmediato por el propio Gobierno, ante la falta de apoyos, no sólo de sus socios, sino también del propio Partido Popular, que fue el que inició esta reforma en el año 2017²⁶, cuando aún gobernaba en el Estado.

Resulta evidente, por tanto, que ese “gran Pacto” en materia de suelo y vivienda que, en tantos momentos y desde tantos sectores, se ha reivindicado, está muy lejos de convertirse en realidad.

²⁶ En efecto, los trabajos iniciados por el entonces Ministerio de Fomento se convirtieron en una “Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística”, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (BOCCG de 15 de octubre de 2018), tras la imposibilidad de continuar con su tramitación como Proyecto de Ley al perder Mariano Rajoy la moción de censura y producirse un cambio de Gobierno.

9. Bibliografía

- BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A. (1997): La práctica del urbanismo: efectos de la STC 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* (1997).
- BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA, M. (2006): *La Ordenación del Territorio en España*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Universidad de Sevilla, ISBN: 84-472-0969-9.
- DE LA CRUZ MERA, A. (1997): Extractos de la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional sobre el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, Volumen XXIX nº 112, verano 1997.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2001): Extractos de la sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del suelo y valoraciones, en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, XXXIII (129) 2001.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2014): La Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, N.º 179, 2014.
- DE LA CRUZ MERA, A. (2020): La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. Práctica urbanística: *Revista mensual de urbanismo*, ISSN 1579-4911, N.º 164, 2020 (Ejemplar dedicado a: Aspectos prácticos del urbanismo).
- DE LA CRUZ MERA, A. (2020): Las diez plagas del urbanismo español, en “La crisis del modelo urbanístico actual: hacia el urbanismo del siglo XXI: homenaje a Ricardo Santos Díez”. *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2020.
- FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A. (1995): El debate sobre el mercado del suelo. En *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, III (103) 1995.
- GARCÍA DE ENTERRIA, E. (1997): Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo* nº 95 (1997).
- MENÉNDEZ REXACH, A. (1996): Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996.
- MENÉNDEZ REXACH, A. (2006): Los objetivos económicos de la regulación del suelo: evolución de la legislación española y perspectivas de reforma. *Papeles de Economía Española*, N.º 109, 2006. «La Vivienda: Precios, Mercados y Financiación».
- PARDO ÁLVAREZ, M. (1997): Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, en “Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992”. *Revista de Administración Local (REAL)* 1997, números 274/275.
- PAREJO ALFONSO, L. (1997): Análisis de la doctrina urbanística contenida en la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la legislación del suelo. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXIX (112) 1997.
- PERALES MADUEÑO, F. (1996): “La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXVIII (107-108) 1996.

RAMÓN FERNÁNDEZ, T. (1997): El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español. *R.E.D.A.* nº 94, abril/junio 1997.

TERÁN TROYANO, F. DE: (1978): *Planeamiento urbano en la España contemporánea. Historia de un proceso imposible*, Gustavo Gili, Barcelona, reimpr. Alianza Edit, Madrid, 1990.

LS 1975:	Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 1976:	Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
LS 2007:	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
PP:	Partido Popular.
PSOE:	Partido Socialista Obrero español.
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS:	Sentencia del Tribunal Supremo.
TC:	Tribunal Constitucional.
TRLS 1992:	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.
TRLS 2008:	Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo.
TRLSRU 2015:	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana
TS:	Tribunal Supremo

10. Listado de Acrónimos/Siglas

CC-AA:	Comunidades Autónomas.
CE:	Constitución Española de 1978.
LDV 2023:	Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.
LEF:	Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
LES:	Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible
LRRR 2013:	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas.
LRRUVS 1990:	Ley 8/1990, de 25 de Julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.
LS 1956:	Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana.