

Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico del suelo en la LS

Luciano PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN: El trabajo está dedicado al núcleo de la vertiente básica del marco legal, explicándolo desde la imbricación del status del ciudadano y criterios de la acción pública urbanística en cuanto las dos caras de una misma garantía de las necesarias condiciones básicas cuya realización debe responder a los principios y reglas generales contenidas en el título preliminar del texto legal. Y exponiendo que, si la distinción de dos situaciones básicas del suelo (en toda la superficie del territorio nacional) según sus características y estado reales en cada momento proporcionan al marco básico la directa aplicación indispensable para la efectividad de aquella garantía, la diferenciación en la ordenación territorial y urbanística de las dimensiones de regulación objetiva de la utilización del suelo (de vigencia indefinida), de un lado, y de programación de las operaciones de transformación urbanizadora del suelo para crear los presupuestos físicos y jurídicos de la aplicación de dicha regulación en las concretas superficies de suelo afectadas por tales operaciones (de ciclo temporal acotado), de otro lado, permiten distinguir netamente: *a*) el régimen del suelo del régimen de la transformación urbanística de éste (mediante la construcción-edificación o la urbanización); y *b*) el contenido básico del derecho de propiedad del suelo y el de la iniciativa (en ejercicio de la libertad de empresa) para el desarrollo de la actividad económica de interés general consistente en la ejecución de la urbanización.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Igualdad ante la Ley.

I. LA PERSPECTIVA EN QUE SE SITÚA EL LEGISLADOR Y SU INCIDENCIA EN EL TEXTO LEGAL COMO CUESTIÓN PREVIA FUNDAMENTAL

I.1. Introducción

Resulta difícil reconocer la Ley de Suelo (LS) en algunas críticas doctrinales que, cincelando su interpretación desde planteamientos previos que inevitablemente la deforman, abocan a resultados tan dispares y contrapuestos que de suyo se anulan: de un lado, ausencia de cualquier verdadera innovación, y, de otro, fractura en la evolución de nuestro urbanismo y regresión en nuestra cultura urbanística. La realidad manifiesta de la Ley es muy distinta:

- No reduce, diluye o devalúa —ni cualitativa, ni cuantitativamente— el acervo general (estatal) en la materia. Antes al contrario, recoge e incluye —insertándolos adecuadamente en su sistema— todos sus elementos verdaderamente esenciales, actualizándolos y, por tanto, innovando dicho acervo a la luz de los problemas reales, nada despreciables, de la ordenación del territorio y el urbanismo y de los requerimientos del orden constitucional, tanto sustantivo (interpretado en sintonía con los del Derecho comunitario originario), como organizativo-competencial.
- Lejos, pues, de producir fractura alguna en la evolución de la ordenación territorial y

urbanística y, menos aún, regresión en la cultura urbanística, recupera las coordenadas de la primera para, reinscribiéndolas en el orden constitucional, volver a conectar con y revitalizar la segunda y colocarla a la altura de las exigencias del tiempo actual.

La fractura en la lógica de la evolución y la consecuente y más decisiva degradación de la cultura urbanística preceden más bien, pues, a la LS. Proceden de fenómenos notorios que han acabado abocando en la grave “cuestión urbanística” que —en términos de insostenible forma de ocupación y transformación del suelo— se había ido desarrollando hasta adquirir enormes proporciones bajo la vigencia de la inestable legislación precedente¹; cuestión sobre la que, tras su repetida denuncia en vano en el interior, tuvieron que alertar tanto el Parlamento europeo como la propia ONU para que llegara a adquirirse conciencia de su gravedad y aceptarse la necesidad de la adopción de medidas, incluida la legislativa. No parece dudoso, en efecto, que la emergencia y afirmación en la praxis de un modelo de ocupación y transformación del suelo alternativo al propio de nuestro sistema legal desde 1956 proporcionó la fuerza motora precisa para fenómenos de tal envergadura. Por ello y desde el conocimiento y la experiencia que le proporcionan su condición de Arquitecto y Alcalde por dilatado período de Santiago de Compostela, ha podido X. Estévez hablar de la convivencia y, al propio tiempo, contraposición en ésta época de dos discursos o modelos: el economicista y el propiamente urbanístico². Pero la búsqueda de la causa más eficiente

está condenada de antemano al fracaso si prescinde justamente de la fisura introducida en el segundo de dichos modelos —el legal— por el cambio —definitivamente sancionado en 1998— de los criterios de clasificación del suelo a favor de la posibilidad de la transformación urbanística de éste y su combinación con la afirmación del derecho del propietario de suelo a la promoción de esa transformación. Mas allá de la voluntad legal, es decir, objetivamente, tal fisura debilitó la rotunda consistencia pública de la función de ordenación territorial y urbanística propiciando (y, con ello, legitimando) una praxis atendida al modelo economicista (y la consecuente forma de ocupación y transformación del suelo) con eficacia inductora de una verdadera mutación del sistema³; mutación ésta calificable, esta vez sí, de ruptura de las tradicionales coordenadas del urbanismo español, que lo alejó más aún de las pautas propias del europeo continental.

El legislador de 2007 afronta esta difícil situación prescindiendo del fácil recurso a la “reacción” (en cualquier sentido) frente a las soluciones legales precedentes y replanteándose, sin prejuicios derivados de las opciones legislativas previas y las respuestas del Tribunal Constitucional por ellas condicionadas (aunque teniendo en cuenta desde luego la doctrina constitucional sentada), el papel del legislador general o común en el Estado autonómico miembro de la Unión Europea para asegurar un gobierno del territorio (y, por tanto, el suelo) orientado, no obstante la acción simultánea sobre él de varias y distintas acciones de diversos poderes públicos (según la distribución constitucional de competencias), a la

¹ Prefigurada en 1996-97 y definida en 1998, resultó aún retocada después más de una vez.

² ESTÉVEZ (2007: 13). Describe este autor ambos modelos en los siguientes términos:

“Uno de ellos entiende la ciudad y el territorio como suelo y valores inmobiliarios; parece que cabe todo, que todo lo aguantan, y como lo que importa es crecer expansivamente, casi sin límite, se construye sin evaluar las consecuencias económicas, sociales y ambientales de ese crecimiento masivo en un futuro próximo. Le han cogido el truco a los conceptos de sostenibilidad y rehabilitación, que se ponen sin rubor al servicio del proyecto económico urbano. La otra vía sostiene que la ciudad y el territorio, costa o interior, han de

crecer con un objetivo, construir para habitantes y no para duendes, como suma de un conjunto de factores que debe plasmarse en la práctica urbanística. Sus gestores suelen considerarse timoratos porque, en lugar de mostrar entusiasmo por la actividad que a tantos beneficia, miran hacia el interior construido de las ciudades y acotan la expansión indiscriminada en su borde, distinguen el problema de la vivienda del negocio de la vivienda, proyectan al unísono infraestructuras y servicios y protegen patrimonio y paisaje.”

³ En la que se inscribe el desbordamiento en la praxis real por la concreta figura del “urbanizador”, originaria del Derecho urbanístico valenciano, de su estricto acantonamiento legal en la pura ejecución del planeamiento responsabilidad exclusiva de la Administración pública.

realización óptima del orden constitucional sustantivo; en otras palabras: para hacer efectiva la política común servidora de este último que el Tribunal Constitucional diferencia de las competencias en las distintas materias, incluidas las de la ordenación del territorio y el urbanismo.

1.2. La nueva perspectiva y su exigencia de un marco legal que encuadre, para la indispensable unidad sustantiva constitucional, las diversas opciones autonómicas de ordenación territorial y urbanística

La perspectiva adoptada para llevar a efecto tal planteamiento no es otra que la del espacio físico en tanto que “espacio social” (proyección de la sociedad organizada en el territorio que puebla, ocupándolo, configurándolo y resultando por él condicionada), es decir, dimensión de la convivencia ordenada sobre el territorio y, por ello, constitutiva de la compleja comunidad política española, al propio tiempo elemento y tarea del Estado

⁴ Ya en 1936 y tomando pie en la afirmación de MAUNIER (1910) de que la materia de toda sociedad tiene como elementos constitutivos, de un lado, los individuos y los grupos en que éstos se integran y, de otro, las cosas, pero todos ellos situados en el espacio, de modo que éste es, a su vez, un elemento esencial de aquella sociedad, destacó POSADA (1936: 7 y 8). Se ha manejado la excelente reimpresión en facsímil realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2007, que cuenta con un magnífico estudio preliminar de E. Orduña Rebollo y E. Orduña Prada: i) la base geográfica entre las cosas propias de las sociedades territoriales; y ii) la disposición de las cosas —convertidas en elementos sociales y, por ello, socializadas— en clave de la organización de aquéllas; con la consecuencia de que el espacio ocupado y utilizado condiciona la vida colectiva. El espacio se ofrece así como elemento constitutivo de las agrupaciones humanas más esenciales: desde la familia [la casa] hasta la nación [el territorio], al punto de que la convivencia espacial es dato suficiente de la constitución de una verdadera sociedad política, un Estado. La dimensión espacial del fenómeno social presenta, sin embargo, características específicas cuando es urbana, es ciudad, por el modo especial —la proporción— según la cual deslinda la unidad propia de ella: la morfología de la ciudad es, en parte, función del espacio. El espacio, en efecto, se puebla, convirtiéndose en medio y habitación del hombre y, por ello, en espacio social, que es diferenciado en tanto que proyección de la sociedad en la parte del espacio físico que ocupa. La ocupación puede ser más o menos diseminada (desde la casa aislada hasta la ciudad, pasando por el caserío, la aldea, el pueblo, hasta la ciudad), de modo que la ciudad surge de la concentración, la aglomeración, dando lugar a un espacio-medio social denso que se distingue del rural en que pretende atender, en su círculo, al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana. El propio POSADA (págs. 19 a 25) considera la

constituido, que resulta ser, así, necesariamente responsabilidad compartida de todas las instancias territoriales de éste⁴. Se trata de *una perspectiva nueva, que se ofrece especialmente idónea para resolver adecuadamente no sólo la compleja cuestión competencial, sino la decisiva del alcance, la finalidad, el sentido y, por tanto, el contenido de la intervención del legislador general*.

La contemplación del territorio y, más precisamente, del espacio, en efecto, como ámbito de acción o vida sociales (campo de los procesos propios de la acción humana) revela su carácter de “espacio social”, haciéndolo relevante para el Derecho. Como ya he expuesto en otra ocasión (PAREJO ALFONSO, 2005: 481 y ss.), ese carácter permite la afirmación del Estado como *dimensión territorial-espacial* de la sociedad por él políticamente organizada, inscrita genéticamente en el orden constitucional, de modo que a éste es consustancial la componente territorial y espacial. Pues para ser justo ha de serlo también en su dimensión territorial; y para procurar la calidad de vida que postula ha de incluir su dimensión espacial⁵. El territorio y, por

aparición del medio urbano y de la estructura y del espíritu urbanos (desligándose de la función defensiva y de la servidumbre agrícola: de la acrópolis a la polis; del arx a la urbs; del Burg a la Stadt) es obra del tiempo y consecuencia de la acción de la ciudad sobre sí misma y la interna complicación de la vida colectiva que crean las condiciones favorables a la formación del medio denso (espacio social y superorgánico) y centro de atracción, que se diferencia tanto por razón de una intensa desintegración funcional interna, como de una paralela integración de los elementos circundantes, de la población dispersa. Desde el punto de vista sociológico, la ciudad es un producto vivo de la acción del hombre, que crea el espacio social, merced a su aptitud para construir su medio, una obra humana o del esfuerzo humano constructivo. Y con Ihering, sostiene que es la condición, incluso es en sí misma la civilización, en cuanto significa emancipación en múltiples sentidos y primariamente de la dependencia directa del suelo como fuente de vida. La ciudad ha creado, así, la civilización, ha hecho posible la cultura, ejerciendo, según Ihering, tres influencias en ella: 1.ª) Liberación de la dependencia del suelo, pero —simultáneamente— arraigo localista en él en términos de ciudadanía (adhesión al espacio urbano); 2.ª) generación de las condiciones para la división del trabajo: de un lado, exigencia de estabilidad territorial, y, de otro, liberación para incremento del poder productivo (menor dependencia de la naturaleza y mayor del vínculo social); 3.ª) constitución en lugar de los usos refinados (cultura) (de donde su calificación por Giner en sus Principios de Derecho Natural (citado por A. POSADA, en pág. 13) como sociedad total desde el punto de vista teleológico).

⁵ Como apunta LANGHAGEN-ROHRBACH, (2005: 3) la sociedad y su “espacio social” son inescindibles, en el sentido de que no pueden ser entendidos separadamente.

tanto, el espacio resultan ser, en definitiva, ámbitos de influencia de una sociedad, al punto de que ésta, condicionada por ellos, los “constituye” y, por tanto, “configura”. Se explica así que el objeto propio de la política social y económica de que habla la rúbrica del capítulo III del título I de la CE —la configuración social desde el criterio estimativo del orden constitucional sustantivo—, incluya desde luego la del territorio y el espacio. De este modo, la acción de continuada configuración de que —en el curso del permanente proceso de desarrollo constitucional— es responsable el Estado, es, precisamente por serlo de configuración social, de configuración territorial y espacial.

Ello presupone un orden estimativo desde el que enjuiciar la situación real y definir, así, la ideal a alcanzar en términos de fines y objetivos a conseguir o, lo que es lo mismo, el interés general en punto a las funciones y los usos “territoriales” y la acción a desarrollar para su consecución, es decir, para alcanzar el mejor “arreglo” del territorio-espacio históricamente posible en cada momento. En la medida en que éste ha de ser adecuado a las necesidades de la vida social y, por ende, a la lógica propia de ésta, ese orden estimativo de referencia no es otro que el entero orden sustantivo constitucional, en tanto que formalización de los valores, bienes y principios del orden económico y social justo al que responde el acto constituyente. Sin perjuicio de que incluya pronunciamientos de carácter directa o indirectamente “territorial”, como los contenidos en los artículos 45, 46 y 47 CE, los cuales forman, así, parte de un todo del que no pueden desconectarse para su correcta interpretación.

La perspectiva adoptada por el legislador desvela, pues, la axiología⁶ propia del espacio social que ha de ser hecha valer en lo necesario por el legislador general en cuanto que la solidaridad, en términos ahora del mínimo común de —o unidad en— las condiciones del “espacio social”, es un

bien constitucional que concierne, en el Estado autonómico, a la instancia central de éste y su generación continua en el mínimo común requerido por la unidad constitucional está por ello inscrita en el círculo de intereses cuya gestión le corresponde constitucionalmente. Esta axiología permite identificar en su seno, de modo más acurado, el conjunto de valores y bienes referidos directamente al orden territorial-espacial, determinar su contenido y alcance y precisar así su juego relativo en el contexto del orden constitucional como sistema total. Se trata de los recogidos en los artículos 45, 46 y 47 CE, que no pueden ser ahora analizados, pero que, importa destacarlo— sacan a la luz, por demandar la utilización racional de los recursos naturales —en términos, en su caso (el del suelo), de su conformidad con el interés general—, la relación de las cosas-recursos con los sujetos y su actividad, dando lugar a situaciones tuteladas por el Derecho. En efecto, los recursos, en cuanto conjunto que proporciona las potencialidades para la vida, conciernen a los sujetos y motivan su acción, su actividad, obviamente conforme al orden constitucional. La lógica de esa concurrencia es, sin embargo, diferente, aunque la norma fundamental le impone algunos rasgos unitarios, que vienen dados por la aludida exigencia de racionalidad-conformidad con el interés general. Pues esta exigencia presenta un perfil determinado:

- Con carácter general y para cualquier recurso natural, la racionalidad no es cualquiera, sino *única* y precisamente la que —desde la *solidaridad* colectiva— mejor sirva para conseguir un medio ambiente adecuado para la calidad de vida (defensa y restauración del primero para proteger y mejorar la segunda; art. 45.2 CE). La *solidaridad* es aquí elemento capital, en cuanto destaca, junto con la individual, la *responsabilidad colectiva* por la utilización de los recursos naturales; responsabilidad, que *se traslada a la comunidad políticamente*

⁶ A esta axiología me he referido, precisándola en detalle, en el trabajo citado en nota n.º 5.

organizada —los poderes públicos constituidos— en términos de deber de acción.

La solidaridad colectiva, por tanto, lleva de la mano a una utilización prudente⁷, pues exige de ésta un resultado determinado, cabalmente el “sostenible”. Se trata del “desarrollo equilibrado y *sostenible*” y del “desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas” correspondiente a un “crecimiento *sostenible*” de que hablan, respectivamente, los artículos 2 TUE y 2 TCE, normas del Derecho originario europeo con las que sintoniza así nuevamente nuestra Constitución⁸.

De otro lado, la solidaridad colectiva, soporte de la correspondiente responsabilidad asimismo colectiva, sólo puede emanar de una sociedad suficientemente cohesionada, lo que remite igualmente a la acción positiva de configuración social de los poderes públicos constituidos y primariamente al central. Pero lo decisivo es la imbricación entre ambos valores y, por tanto, la *trascendencia territorial-espacial de la cohesión económica y social*.

Este es el fundamento del alcance del concreto orden de valores considerado: su radio es el entero orden constitucional, penetrando éste por la perspectiva estimativa (la calidad de vida) propia de aquél⁹, pero también, por tanto, del *carácter compartido de la responsabilidad-tarea estatal de ordenación territorial y urbanística*, en tanto que instrumento y sede para la armonización de los contrapuestos requerimientos que,

desde su propia economía sectorial, proyectan sobre el territorio-espacio los diferentes factores con incidencia o relevancia en el mismo.

- Por lo que hace concretamente al recurso natural “suelo”, sus características y función para la vida imponen *i*) la directa precisión constitucional —consecuente con la compleja regla anterior— del carácter “racional” de su utilización para la efectividad del derecho de todos a una “vivienda digna y adecuada”, pero simultáneamente; *ii*) la entrega de la concreción de la racionalidad¹⁰ (identificada con el interés general excluyente de la especulación) a la configuración de los poderes públicos (*regulación y acción* urbanísticas capaces de generar las condiciones necesarias, es decir, las de ordenación territorial y urbanística) en términos de tal alcance e intensidad que *es ella (y sólo ella) la legitimada constitucionalmente para crear las plusvalías derivadas de la transformación necesaria para permitir la utilización “urbana” del suelo*, razón por la que —cuando sean apropiables por los sujetos privados— debe participar incluso en ellas (art. 47 CE). De donde se sigue: no sólo no es inconstitucional la determinación de la entera tarea de ordenación territorial y urbanística y, en especial, la de la ocupación del suelo para su transformación (incluida ésta, es decir, la urbanización) como una función pública o, si se quiere, peculiar servicio público —como, sin mayor justificación, pretende alguna opinión doctrinal—, sino que, más que

⁷ El artículo 174.1 TCE vincula prudencia y racionalidad a la hora de determinar la utilización de los recursos naturales. Los principios medioambientales comunitario-europeos de “cautela” y “prevención” o “acción preventiva” (art. 174.2 TCE) encuentran aquí su fundamento.

⁸ Como es bien sabido, la “sostenibilidad” es concepto acuñado el informe Brundtland en 1987 y que, a través de la “Agenda 21” acordada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, ha pasado al Derecho comunitario europeo y ha sido recibido ya, como principio jurídico, por numerosa legislación medioambiental. Conforme a la definición que da dicho informe, la sostenibilidad se predica del desarrollo

que satisface las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las posibilidades de futuras generaciones de satisfacer las necesidades propias y de efectuar sus propias opciones de vida. El concepto presenta, junto a la ecológica evidente, una componente social y otra económica.

⁹ De donde la necesidad de una “optimización” en cada caso o circunstancia, vía ponderación de los diferentes y en su caso contrapuestos criterios derivados —en abstracto— de uno y otro, de los respectivos órdenes constitucionales económico y medioambiental.

¹⁰ Más allá de la exigencia de “sostenibilidad”, de cumplimiento en todo caso obligado, como ha quedado visto.

conforme a la Constitución, es incluso una consecuencia obligada de ésta¹¹.

Más allá del “código común” que resulta de las reglas precedentes comienza la diversidad, tanto de la relación (los intereses) de los sujetos públicos y privados con las cosas o recursos, como de las políticas y acciones de los primeros (en función de sus respectivas competencias). Se trata en todo caso de un “código común”:

- a) Presidido por el valor “medio ambiente adecuado”, que, por ello mismo, lo *resume y sintetiza*, al integrar todos los demás: el medio ambiente adecuado lo es de una sociedad solidaria y, por tanto, cohesionada económica y socialmente, que utiliza todos los recursos naturales de modo racional y el suelo, en particular, sólo para satisfacer las necesidades de interés general y evitando la especulación, comenzando por la consistente en una vivienda digna y adecuada para todos.
- b) En el que *se encuentran y ensamblan* los órdenes constitucionales económico y territorial-ambiental. Si el primero postula el progreso económico-social con una *distribución más equitativa* de la renta *regional y personal* (art. 40 CE), previendo para ello una acción estatal de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos dirigida a *equiparar el nivel de vida de todos los españoles* (art. 130 CE) y atenta a la satisfacción de las necesidades colectivas, *el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial*, el estímulo del crecimiento de

la renta y la riqueza y *su más justa distribución* (art. 131 CE), ha de hacerlo interiorizando los valores del segundo. Y si éste propugna un medio ambiente adecuado, ha de hacerlo de modo que la dimensión territorial y espacial de la vida económica y social, sirviendo a dicho medio ambiente, incorpore los requerimientos del primero, es decir y en lo que aquí interesa, postula

“una ordenación territorial y urbanística que, garantizando su sostenibilidad, traduzca espacialmente el progreso o avance económico-social (hacia la sociedad democrática avanzada de que habla el preámbulo de la Constitución) caracterizado por las notas de equilibrio, armonía (territorial y sectorial) y equiparación (en los términos más equitativos históricamente posibles en cada momento) de las condiciones de vida para proporcionar a todos, en un medio ambiente adecuado, la calidad de vida requerida por el libre desarrollo de la persona en sociedad”.

La coincidencia también a este nivel último del orden constitucional con el comunitario-europeo confirma la corrección de esta conclusión.

- c) Y que es rico en consecuencias, en tanto que *permite y a la vez impone*, dirigiéndola, la *decantación de fines u objetivos específicos* para la concreta tarea pública “ordenación territorial y urbanística” *a partir del estándar mínimo que fija para el cumplimiento del valor medio ambiente adecuado*.

¹¹ Por demás, la declaración como función pública y las consecuencias que de ella derivan naturalmente representan no tanto verdadera novedad, como recuperación de la plenitud del vigor del elemento basal de nuestro sistema de ordenación territorial y urbanística desde 1956, cuya debilitación trae causa de la legislación ahora derogada. Pues el sistema por excelencia “privado” —el de compensación— no era en la Ley de 1956, ni ha implicado nunca después la entrega de la urbanización a la libre iniciativa privada de los propietarios (menos aún su conceptualización imposible como una facultad ínsita en cada una de las situaciones subjetivas constituidas en la realidad y tuteladas por el Derecho como propiedad privada). Era, en puridad, un sistema público de ejecución más, caracterizado por la delegación (en régimen de autoadministración) de determinadas tareas

en una organización forzosa jurídico-pública (una entidad pública, vinculada y adscrita a la Administración actuante y cuya actividad era administrativa, y, por ello, beneficiaria de la expropiación forzosa de los propietarios renuentes o incumplidores y susceptibles sus actos de recurso en vía administrativa), al punto de que la reparcelación por ella cumplida en términos cabalmente de “compensación” era y es capaz —una vez aprobada por la Administración actuante— de producir ejecutivamente la reconversión de la organización jurídico-civil de los derechos afectados por la ordenación en ejecución. La actividad de urbanización ha sido siempre, pues, una función y una tarea pública, sin perjuicio de las peculiaridades de su régimen de desarrollo y cumplimiento.

En su vertiente objetiva de portadores de valores constitucionales, los contenidos del orden territorial-ambiental (como también los del orden económico) son cabalmente principios rectores de la política social y económica del Estado, cuya misma formulación y, además, el mandato del artículo 53.3 CE confirman la inexcusable procedencia de la actuación de todos los poderes públicos en sede del desarrollo constitucional.

Como revelan los términos que utiliza —la garantía, la restauración, la mejora y, sobre todo, *la promoción de las condiciones necesarias*¹²— el constituyente asigna, en efecto, una responsabilidad para el desarrollo de una tarea positiva de configuración de la realidad, que va más allá de su mera regulación, debiendo cubrir la totalidad del ciclo de la gestión de los asuntos públicos: legislación y ejecución. Lo decisivo es, sin embargo, que

“es el Estado como un todo el aludido, porque la perspectiva que preside el capítulo III del título I de la norma fundamental es la objetiva de la ‘política social y económica’ y no la subjetiva de las competencias”.

Y su responsabilización, que encuentra su régimen general en el artículo 9.2 CE, no es sino la fórmula genérica de su vinculación al interés general, cuyas concretas condiciones sólo resultan del régimen propio, según el bloque de la constitucionalidad, de cada uno de los órganos-funciones en que, en cada una de las instancias en que se organiza territorialmente, se desagraja la estructura

estatal. Los términos de la actuación “debida” por cada uno de ellos para cumplir con su propia responsabilidad (y, a su través, la del Estado en su conjunto) en la realización del interés general en el curso del proceso, constantemente renovado, de desarrollo constitucional únicamente son deducibles, pues, del respectivo orden constitucional al que están sometidos, que es específico por la doble razón del círculo territorial de intereses generales de su incumbencia y de la concreta función (expresada en competencias) que les está asignada en su gestión¹³.

La cuestión esencial que plantea la función pública de ordenación territorial y urbanística es, así, la de determinación de su fin primario a partir del cuadro de valores y bienes constitucionales que rige la decantación de los intereses generales en materia territorial-ambiental. Pues la regulación de la utilización del suelo ha hacerse “conforme al interés general”; expresión ésta, abstracta y formal, en la que se expresa la complejidad del objeto de la ordenación territorial y urbanística (complejidad, que se transmite a ésta misma), al tener que organizar, en el espacio y el tiempo, las pretensiones diversas y aún contrapuestas de los factores determinantes de la utilización del suelo.

En una primera aproximación, ese fin primario no es otro que la creación de las condiciones para la óptima realización, en la dimensión espacial, del orden constitucional, comenzando, por supuesto, por los derechos y las libertades que son inherentes a la

¹² Expresión que concuerda con la utilizada en el orden económico: la promoción de las condiciones favorables para el progreso; art. 40 CE.

¹³ Esta es la causa de la estructura y economía del complejo artículo 53 CE, en el que la vinculación por el entero orden constitucional sustantivo se traduce de modo distinto según la parte de aquél de que se trate, de modo que si, como aquí sucede, de principios rectores de la política y social se trata (capítulo III del título I), la preocupación primaria por la distribución funcional de la competencia para la decisión y la tutela judicial directa cede el protagonismo, como queda dicho en el texto, a la vinculación misma, es decir, a la responsabilización de la totalidad de los poderes públicos según su intervención en el ciclo de la gestión de los asuntos públicos, es decir, sea legislando o juzgando, sea —en el caso de administrativización de la acción estatal— ejecutando, es decir, actuando sobre la realidad misma. Junto con la textura y consistencia constitucionales diversa de la organización jurídica de las materias en las que ha de producirse la acción estatal,

a la que he prestado atención en otras ocasiones (sobre este extremo, véase PAREJO ALFONSO (1990: 149); y también más recientemente, PAREJO ALFONSO (2003: 64 y ss.).

La razón de que ello sea así es clara: sin perjuicio de que del texto constitucional considerado puedan derivarse, en su caso, posiciones subjetivas a favor de la persona o del ciudadano, dicho texto atiende en su conjunto y en primer término a valores y bienes que conciernen a la comunidad políticamente organizada y que, por ello, dan lugar a intereses generales que no están en la esfera de las relaciones de interés propias de los sujetos privados. Sólo en el curso del proceso de desarrollo constitucional conforme a su lógica propia y como consecuencia de la acción del Estado (la política social y económica de éste) pueden en principio resultar posiciones esgrimibles por dichos sujetos precisa y únicamente ante la jurisdicción ordinaria (que no la constitucional). Sobre este extremo me he pronunciado ya en PAREJO ALFONSO, (2002a: 371 a 401). Véase también PAREJO ALFONSO (2002b: 793 a 861).

persona¹⁴, pero incluyendo también los principios fundamentales de la organización territorial del Estado. Desde la trascendencia de la ordenación territorial y urbanística para la plena efectividad o realidad de dimensiones esenciales del *status* constitucional de la persona y el ciudadano (presidido por el artículo 10.1 CE) que de ello resulta, se manifiesta la dimensión prestacional de las libertades y los derechos constitucionales y adquiere pleno sentido el mandato de actuación positiva del artículo 9.2 CE.

La vinculación constitucional del Estado democrático social y de Derecho se resume, en último término, pues, en la creación —en la realidad y para todos— de las condiciones territorial-ambientales, es decir, la organización del territorio y el espacio más adecuada para la efectividad y plenitud en la vida individual y colectiva de los valores de la libertad, igualdad y participación política, económica, cultural y social en que se resume, en definitiva, el orden sustantivo constitucional. De donde se sigue que *el fin primario de la ordenación territorial y urbanística en tanto que tarea y función públicas consiste en la consecución de un orden espacial sostenible, que optimice las posibilidades de ejercicio, en igualdad, de la*

libertad y la participación en la vida social; fin, al que son inherentes los valores de solidaridad y cohesión sociales. Este y no otro es el interés general último al que debe servir dicha ordenación en su contribución obligada a la calidad de vida en un medio ambiente adecuado.

Pero también los principios fundamentales de la organización territorial del Estado se hacen presentes en la ordenación territorial y urbanística, pues ésta ha de cumplirse en ejercicio de las competencias que derivan de la distribución territorial del poder público, es decir, del bloque de la constitucionalidad resultante de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 CE, los Estatutos de Autonomía y del principio de autonomía local (arts. 140, 141 y 142 CE). Pero teniendo en cuenta que el orden territorial y su fin primario es asunto, en efecto y por la implicación ya comprobada del *status* de la persona y el ciudadano, que concierne inevitablemente al conjunto de dichos poderes, aunque ciertamente en la medida en que tal concurrencia lo sitúe cabalmente en el correspondiente círculo territorial de interés, haciéndolo objeto de gestión por su titular, conforme señala el artículo 137 CE, mediante el ejercicio de las pertinentes competencias. Es, por ello y

¹⁴ A partir del valor superior del libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE) es evidente, en efecto, la relevancia para la ordenación territorial y urbanística (y, a la inversa, la de ésta para la efectividad de aquél) de:

1) La igualdad de los españoles proclamada en el artículo 14 CE, en su conexión con las condiciones favorables para que el progreso social y económico se produzca con una distribución de la renta regional y personal más equitativa (art. 40 CE) o, en otros términos, creando las condiciones favorables para la mayor equiparación territorial justamente de las condiciones de vida (componente de la calidad de vida), en particular para: a) la efectividad (en tales condiciones) del derecho a: i) la vida en términos de protección de la salud y el bienestar; ii) una vivienda digna y adecuada en un ambiente asimismo adecuado; iii) la libre elección de residencia y de circulación por el territorio nacional, así como la entrada y salida libre de éste; y iv) la educación; así como para b) la propiedad, la libertad de empresa y el derecho-deber al trabajo.

2) La vida a que se refiere el artículo 15 CE, en relación con la protección de la salud, incluso a través de la educación física y el deporte (art. 43 CE), así como, desde luego, el amparo a los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos (art. 49 CE) y el bienestar de los ciudadanos en la tercera edad (art. 50 CE), y la previsión de la utilización del suelo para los pertinentes usos, en especial zonas verdes, de esparcimiento, ocio y deporte, con organización de las instalaciones y servicios correspondientes.

3) La libertad ideológica, religiosa y de culto (art. 16 CE), en relación con la previsión de la utilización del suelo, es decir, de usos de éste para tales fines.

4) La intimidad personal y familiar y la inviolabilidad del domicilio, así como la libertad de comunicación ínsita en la garantía del secreto de éstas (art. 18 CE), en conexión con el disfrute de un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE) y el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE).

5) La libre circulación por el territorio nacional, la libre elección de residencia y la entrada y salida libres del territorio nacional (art. 19 CE), en relación con el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47CE) y la previsión de la utilización del suelo para infraestructuras y la organización de éstas (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, etc...) y de los servicios pertinentes.

6) La educación, especialmente la obligatoria y gratuita (art. 27 CE), en conexión tanto con la promoción de las condiciones para la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (art. 48 CE), como con la previsión de la utilización del suelo para este fin y la organización de las instalaciones y los servicios de enseñanza y culturales correspondientes.

7) La propiedad (art. 33 CE), en conexión con la determinación, a través de la fijación de los usos del suelo y en las ciudades, del suelo sometido al régimen del dominio público (zonas verdes, viales, etc...) y del entregado a la lógica de la propiedad privada.

8) La libertad de empresa y el derecho-deber al trabajo (arts. 35 y 38 CE), en relación con la determinación del régimen de la transformación del suelo para servir de soporte a usos urbanos y la intervención en ella, en su caso, de la iniciativa privada, así como la previsión de la utilización del suelo para las diferentes actividades requeridas por el sistema económico y social.

como ha dicho el Tribunal Constitucional, al propio tiempo una política, que precisa del concurso de una pluralidad de competencias (las que tengan relevancia para o incidencia en la organización del territorio o la utilización del suelo), y una competencia: la que atribuye facultad de decisión sobre los usos del suelo. Pero por lo ya dicho y antes que nada, *la ordenación territorial y urbanística es*, además y en tal doble dimensión, *acción estatal de configuración de las condiciones de vida y, en cuanto tal, actuación de los poderes públicos para un fin que trasciende el círculo de intereses propio de cada uno de ellos*. Remite así a un régimen, el del poder público (especialmente el administrativo); a una lógica de funcionamiento para la reducción de la pluralidad derivada de la autonomía territorial a unidad sustantiva de resultado (coherencia mediante colaboración, cooperación y coordinación); y *un marco que por referencia a su fin propio facilite y, en todo caso, garantice en lo esencial la consecución de dicha unidad*. En definitiva, si la organización territorial del Estado es también relevante para la ordenación territorial y urbanística, se cumple aquí igualmente la afirmación inversa: ésta depende del correcto funcionamiento del Estado de las autonomías y, por tanto, de la adecuada dosificación de las dimensiones general-unitaria y particular-diversa que le son propias.

Está fuera de toda duda, pues, la relevancia para la efectiva vinculación de la ordenación territorial y urbanística a su orden estimativo propio, de un marco legal que garantice la unidad sustantiva constitucional mediante una suficiente desagregación en intereses (fines, objetivos) públicos más significantes la cláusula “conforme al interés general” en que se expresa el fin primario y último de dicha ordenación. Y esto es lo que hace la LS de forma constitucionalmente poco discutible. Es cierto que las Comunidades Autónomas están concernidas por el orden de valores de que aquí se trata y su realización¹⁵. Pero también lo es que tal previsión

constitucional apunta —lo que es mucho, pero no todo— a la ordenación territorial y urbanística como competencia, lo que deja fuera de ella las restantes dimensiones que hacen de la ordenación territorial y urbanística, además, una política; y, entre ellas, la consistente en el régimen que debe operar como marco garante del momento de la unidad sustantiva constitucional, que otorga sentido justamente al de la diversidad de opciones legitimadas cabalmente por la distribución territorial del poder y a formalizar mediante el ejercicio de las correspondientes competencias. Y en este plano, es diáfano que la instancia general del Estado está igualmente concernida por el orden de valores y bienes constitucionales examinado. Pues le incumbe:

- Por de pronto la economía general (en los términos competencias prescritos por el art. 149.1.13 CE), que de por sí tiene una dimensión territorial nacional (en el orden de la armonía, el equilibrio, la integración y la cohesión territoriales), pero también tareas sectoriales de relevancia territorial cuyo ejercicio tiene por consecuencia la estructuración del territorio y el espacio en que se despliega la entera vida económica y social, contribuyendo a la configuración de la referida dimensión territorial de la economía general y la articulación de las economías territoriales (puertos, aeropuertos, ferrocarriles y transportes terrestres, sistema de comunicaciones, aprovechamientos hidráulicos e instalaciones eléctricas supracomunitarios y obras públicas de interés general; art. 149.1.20, 21, 22 y 24 CE).
- La adecuación del medio ambiente en términos, según ha precisado el Tribunal Constitucional, de mínimo general o común, ya que le corresponde la legislación básica sobre protección de dicho medio ambiente (art. 149.1.23 CE).

La responsabilidad del poder central por un estándar mínimo del medio ambiente adecuado, de la calidad de vida de todos en

¹⁵ Así resulta sin más de la inclusión de las materias de la ordenación del territorio y el urbanismo en el círculo de intereses

cuya gestión les corresponde mediante las competencias que el artículo 148.1.3 CE les autoriza a asumir (y de hecho han asumido).

todo el territorio nacional, debe entenderse que se corresponde con la deducible, en el plano territorial, de la que tiene atribuida en materia de economía general. Dicho de otra forma, *la dimensión territorial de esta última puede y debe traducirse en medidas de carácter territorial-espacial cuando éstas sean necesarias para el medio ambiente adecuado que, como mínimo, deben disfrutar todos los ciudadanos en todo el territorio nacional*. La implicación aquí, ya establecida, del *status* constitucional del ciudadano determina, además, que esta responsabilidad se extienda inexcusablemente, en lo necesario, a *las condiciones básicas que garanticen justamente la igualdad de todos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*. Pues está en juego la solidaridad y, por tanto, la integración y la cohesión territoriales que son parte del orden económico y social. Así lo confirma y, en todo caso, legitima el artículo 149.1.1 CE, que no es casual que hable, por ello, de derechos y deberes precisamente constitucionales, pero para referirse sólo a las condiciones de garantía y no de aquellos mismos, sino cabalmente de su ejercicio.

En todos los casos el círculo de intereses de la instancia general acota la responsabilidad de que ahora se trata a lo básico-mínimo, que es a lo que debe reducir —y de hecho reduce— su intervención el legislador estatal en esta materia¹⁶, en la que no posee competencia directa o referida a la organización general de los usos del territorio y del suelo, pero sí competencias que contribuyen a la ordenación territorial y urbanística en tanto que política estatal. Por eso mismo estas competencias, que no son de ordenación del territorio, ni de urbanismo, alcanzan exclusivamente a lo básico en términos de regulación o legislación. Lo que no les impide operar respecto de la ordenación territorial y urbanística en sentido estricto a título de marco en el que,

por fijarse lo mínimo común, deben inscribirse desde luego las opciones autonómicas diversas para dicha ordenación. La diversidad de estas opciones pueden y deben desplegarse, pues, a partir —lo que quiere decir: respetando— el piso común que fija el marco general a título de mínimo común denominador.

A este marco legal le corresponde sin duda la decantación que lleva efectivamente a cabo de los intereses públicos sin los cuales no es posible el estándar mínimo común de medio ambiente adecuado, como los relativos a: la sostenibilidad de la organización del territorio y del uso del suelo que, satisfaciendo de modo ponderado y equilibrado las necesidades, públicas y privadas, de la vida económica, social y cultural contribuya a la integración y cohesión sociales¹⁷; la preservación y el desarrollo del mundo rural en términos que hagan éste sostenible y contribuya a la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, cultural y artístico; y la transformación de suelo natural mediante la urbanización para que sirva de soporte a usos urbanos y la reforma o rehabilitación de la ciudad ya hecha conforme a los criterios de:

- i) todo lo necesario, pero sólo lo necesario para atender los requerimientos de los distintos usos, públicos y privados; entre ellos, en particular y de forma proporcionada, el residencial (con sujeción de éste a la función de servir a la efectividad del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada); y
- ii) la continuidad, compactación y suficiente densidad y diversificación en usos, dotaciones, infraestructuras y servicios del tejido y el espacio urbanos¹⁸; y la generación y el mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar, a efectos de un mínimo común de calidad de vida, el ejercicio, en todo el territorio nacional y por

¹⁶ Si se prescinde, como ahora se hace, de materias que, por presupuestas en el círculo de intereses de la instancia territorial general, la CE atribuye a la competencia, incluso plena, de dicha instancia, como es el caso, de un lado, de la legislación civil, y, de otro, del procedimiento administrativo común, la expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas.

¹⁷ Y lo haga, incorporando, además, la protección de:
a) la naturaleza y de los elementos basales de la vida

(especialmente los que tengan la condición de dominio público natural); y b) el patrimonio histórico, cultural y artístico.

¹⁸ Estos criterios se deducen del principio de sostenibilidad y su combinación con los de interdicción del traslado por privados a la colectividad de externalidades derivadas de sus intereses particulares y de economía y eficiencia en la programación y ejecución de todo el gasto público (art. 31.2 CE).

todos los ciudadanos, de los derechos y deberes constitucionales¹⁹.

1.3. El enfoque del marco legal resultante de la perspectiva espacial: el status del ciudadano y la acción de los poderes públicos para su efectividad en el contexto de la utilización del suelo

El encuadre y fundamento sólidos que proporciona la perspectiva espacial adoptada, conduce de suyo al novedoso —entre nosotros— enfoque del marco que para la ordenación territorial y urbanística establece el legislador estatal:

“el destinatario de la regulación legal es el ciudadano, pues —teniendo en cuenta la altísima dependencia social del individuo en la compleja sociedad urbana actual— el objetivo no es otro que la optimización —en el espacio— del status que para aquél define la norma constitucional sobre la base de las condiciones básicas indispensables (estándar mínimo común) para la garantía de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes correspondientes.

Tratándose, como se trata, de una política pública (resultado de la acción de una pluralidad de competencias), el ciudadano se ofrece al legislador en una triple manifestación: la primaria y general, dada sin más por la posición fundamental definida por el artículo 10.1 CE; y las dos cualificadas derivadas de la singularización que proporciona

- i) la titularidad de una situación individualizada constituida en términos de propiedad privada (art. 33 CE), y
- ii) la actuación de la libertad de empresa (art. 38 CE). Pero como la referida política, por exigencia constitucional, no se reduce a la tutela jurídica del correspondiente *status*, sino

¹⁹ En particular, los referidos a: i) una vivienda digna y adecuada (a efectos de la promoción del acceso a ella de los sectores sociales más desfavorecidos y la no afeción de la vivienda por inmisiones procedentes del entorno, así como por cambios arbitrarios e irrazonables —por incompatibles con el uso residencial— en su entorno inmediato); ii) un medio urbano con distribución equilibrada y articuladora de los usos; densidad suficiente y no excesiva, pero desde luego proporcionada a la capacidad funcional de las infraestructuras y los servicios urbanos esenciales y, en particular, a la dotación en equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de salud

a la generación y recreación constantes de las condiciones para su efectividad, el expresado enfoque incluye la *pertinente acción de los poderes públicos*, pues de ésta básicamente se trata: el marco legal general de garantía es, así e indisolublemente, tanto *límite* de la intervención, como *directriz positiva* de ésta. Y en la medida, finalmente, en que la utilización del suelo es la causa de tal regulación, ésta no puede dejar de comprender —en lo estrictamente indispensable: lo básico— el campo en el que se ha dilucidar la efectividad de la garantía: el *régimen del suelo*. Esta es la lógica a que responden el contenido y el alcance de los títulos I (condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes de los ciudadanos) y II (bases del régimen del suelo), que procede examinar a continuación.

2. EL STATUS DEL CIUDADANO: LAS CONDICIONES BÁSICAS DE GARANTÍA DE LA IGUALDAD EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES

2.1. El status de ciudadanía simple

A la ciudadanía sin otra cualificación —no circunscrita por la nacionalidad: de ahí que el legislador hable de “todos” sin distinción— conecta el legislador un conjunto de derechos y deberes, que pueden agruparse así:

1.º Los relacionados con la residencia y habitación,

“dirigidos derechamente a generar las condiciones básicas de la igualdad tanto en el ejercicio de los derechos fundamentales ligados al ámbito de la vida personal y familiar —en particular: el domicilio— (art. 18.1 y 2 CE) y de los derechos a una vivienda digna y adecuada (art. 47 CE) y al disfrute de un medio ambiente adecuado (art. 45.1 CE)”,

pública (zonas verdes, de recreo y expansión, así como de ocio y deporte) de carácter público; accesible a las personas con alguna discapacidad; y en el que la movilidad suficiente esté asegurada por infraestructuras y transportes de uso público a precio asequible; iii) el acceso libre a y el uso general y común de los viales, peatonales y de circulación rodada, y demás espacios de dominio y uso públicos (cuya dotación ha de ser suficiente y proporcionada a la población), así como el acceso y la utilización en condiciones no discriminatorias de los equipamientos colectivos abiertos al público.

como en el cumplimiento de los deberes constitucionales de *respeto de los derechos de los demás* (art. 10.1 CE) y de *conservación del medio ambiente en el contexto de la solidaridad colectiva* (art. 45.1 CE); grupo, que comprende:

2.1.1. *El derecho a disfrutar de una vivienda de determinadas características mínimas [art. 4, a) LS]*

El objeto de este derecho es el predeterminado por el artículo 47 CE, por lo que presupone el acceso (por cualquier título) a la vivienda, aunque no lo incluye, toda vez que objeto no tanto de la política de ordenación territorial y urbanística, como de la política de vivienda. No se desentiende totalmente de él, sin embargo, el legislador estatal, como inmediatamente comprobaremos, pues dependiendo del disfrute de que ahora se trata de la efectividad de tal acceso, esta efectividad no es ajena a las condiciones básicas garantes en la igualdad en el ejercicio de aquél y, a su través, de los derechos constitucionales antes aludidos.

El objeto del disfrute en que se traduce el contenido del derecho es complejo: la vivienda-domicilio. En tanto que vivienda alude al producto detalladamente regulado, en sus características de diseño y constructivas, por la normativa sectorial justamente de vivienda; normativa que, de suyo, debe garantizar las notas de dignidad y adecuación que directamente requiere el artículo 47 CE y reitera el artículo 4, a) LS, sumando a ellas la de accesibilidad. Aunque esta última haga referencia a las correspondientes condiciones constructivas, apunta ya a la antes aludida dimensión de las condiciones de acceso a la vivienda, que el legislador aborda, como se ha anunciado, en el plano en el que la ordenación territorial y urbanística puede contribuir a su efectividad: el de la disponibilidad de suelo suficiente e idóneo para el desarrollo de la política de vivienda dirigida a garantizar o, en su caso, facilitar el acceso a ésta²⁰.

La vivienda de cuyo disfrute se trata consiste, así,

“en la edificación o parte de la edificación de uso residencial a la que convenga la calificación de vivienda conforme a todas las apuntadas características y a la que se dota, además y en tanto que domicilio, con las jurídicas, comenzando por las constitucionales, ligadas a este concepto”.

El legislador incorpora a estas últimas, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la contribución de los derechos del orden medioambiental (arts. 45 y 47 CE) a la determinación del contenido de los derechos del artículo 18 CE, las ambientales y paisajísticas (urbanas y naturales) externas a la vivienda-domicilio, pero capaces de afectarla.

“La vivienda-domicilio es, así, inseparable de las condiciones ambientales y, en espacial, del entorno inmediato, que contribuyen a su determinación, pues constituye un ámbito exento de ruidos indebidos procedentes del ambiente e integrado (para su adecuación) en el correspondiente entorno”.

lo que vale decir que de ella forma parte: *i*) un ambiente exento de ruidos ilegales (por desbordar los límites máximos admitidos por la legislación aplicable) y *ii*) un paisaje adecuado (se entiende, según la ubicación y el entorno).

2.1.2. *Los deberes, correlativos al precedente derecho, de respeto al medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano [art. 5, a) LS]; abstención de cualquier acto o actividad que implique riesgo de perturbación o lesión de los bienes de terceros con infracción de la legislación aplicable [art. 5, c) LS]; y cumplimiento de los requisitos y las condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas [art. 5, d) LS]*

La formulación legal del primero de estos deberes, aunque extiende correctamente su

²⁰ Y, por tanto: *i*) en sede de las bases del régimen del suelo y desde la perspectiva de la acción de los poderes públicos precisa para hacer efectivo el *status* del ciudadano considerado;

y *ii*) mediante la previsión de la reserva de una parte proporcionada del suelo destinado a uso residencial a vivienda sujeta a un régimen de protección pública [art. 10, b) LS].

radio de acción al ambiente urbano (incluyendo el patrimonio heredado o histórico), no va más allá de la del inciso final del artículo 45.1 CE, lo que es lógico teniendo en cuenta la diversidad de la legislación en la materia medioambiental llamada a desarrollar éste y precisar, por tanto, su alcance. Pero sí efectúa una importante precisión, de aplicación general y directa: cualquiera que sea esa legislación, el deber comprende la prohibición de realizar actos o desarrollar actividades no permitidos (se entiende expresamente) por ella. Como fácilmente se comprende, esta precisión tiene gran trascendencia para la integridad y efectividad del derecho antes analizado.

Esa trascendencia cobra toda su dimensión en la combinación del precedente con los otros dos deberes, que lo complementan, pues implican, a su vez y directamente, la prohibición de:

i) Los actos o las actividades (se entiende en el entorno-ambiente de la vivienda-domicilio) que, infringiendo la legislación aplicable, comporten un riesgo²¹ de perturbación o lesión de bienes de terceros (lo que incluye la vivienda-domicilio).

ii) El desarrollo de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas incumpliendo los requisitos y las condiciones de la legislación que las regule o no empleando en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles (cuando dicha legislación así lo establezca).

2.º Los relacionados con el acceso a, y el uso de, las infraestructuras, las dotaciones y los equipamientos determinantes de la calidad de vida individual y colectiva, tanto públicos, como abiertos al uso público,

“dirigidos derechamente a generar las condiciones básicas de la igualdad en la participación, en libertad, de los individuos y los grupos en que se integra en la vida política, económica, cultural y social (de que habla el art. 9.2 CE) en el contexto tanto del ejercicio de todos derechos constitucionales y, en especial, de los de movilidad (art.19 CE), reunión y

manifestación (art. 21 CE), educación (art.27 CE), protección de la salud, el deporte y el ocio (art. 43 CE) y acceso a la cultura (art. 44 CE), como también del cumplimiento de los deberes correlativos derivados del constitucional de respeto a la Ley y a los derechos de los demás (art. 10.1 CE)”.

Se trata aquí de un derecho que:

i) Tiene por contenido el acceso a la utilización (por lo que comprende el uso) de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que en cada caso se trate, pero, en todo caso (es decir, imponiéndose a dicha legislación), en condiciones a) de accesibilidad universal (es, pues, un derecho de todos); y b) no discriminatorias (que suponen la interdicción de exclusiones por razones prohibidas por el derecho y principio constitucionales de igualdad del art. 14 CE).

ii) Tiene por objeto a) todas las dotaciones públicas (las que —en el mundo urbano— lo sean de acuerdo tanto con la propia LS: viales, espacios libres y zonas verdes [art. 16.1,a) LS], como con la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística [art. 9.3 LS]; y —en los mundos rural y urbano— las que determine la legislación sectorial pertinente); y b) todos los equipamientos colectivos, es decir, establecimientos abiertos al público por razón de la actividad en ellos desplegada, con independencia de su titularidad pública o privada.

Con tal derecho se corresponden desde luego los deberes ya comentados de abstención de cualquier acto o actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de bienes públicos o de terceros (precisamente con infracción de la legislación aplicable, es decir, aquí: la reguladora tanto de las dotaciones públicas, como de la actividad desplegada en el equipamiento colectivo correspondiente) y de cumplimiento de los requisitos y las condiciones de la legislación reguladora de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas [art. 5, c) y d) LS]. Pero, además y más específicamente, el deber de respetar y hacer un uso racional y

²¹ Debe tratarse de un riesgo cierto y no meramente hipotético, es decir, de una situación que, dejada a su libre curso, pueda provocar un resultado perturbador o lesivo

con suficiente probabilidad y en un futuro próximo, pero no es exigible que alcance el estadio de peligro, no digamos ya inminente.

acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos [art. 5, b) LS].

3.º Los instrumentales de información, participación y ejercicio de acciones *para la garantía de las condiciones básicas de igualdad cabalmente en el ejercicio no sólo de los de los derechos y el cumplimiento de los deberes comentados, sino también, de los derechos relativos a la iniciativa privada en la urbanización y la edificación establecidos por la propia LS y, por tanto, del derecho de propiedad (art. 33 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE) y los deberes que forman parte del contenido de uno y otra.*

En este plano instrumental (de la efectividad de los pertinentes derechos y deberes sustantivos), el legislador se concentra en derechos. Frente a la novedad de los precedentes derechos y deberes, que vienen a facilitar la disciplina social y propiciar, por tanto, la correcta cultura urbanística, la enumeración de derechos de que ahora se trata se limita a recoger los tradicionalmente consagrados en nuestro ordenamiento, si bien ampliando notablemente —en la línea de los requerimientos del Derecho comunitario— el radio de acción del de acceso a la información general. Se trata de los derechos siguientes:

i) El derecho (de todos) de acceso a la información de que dispongan las Administraciones públicas (sin limitación alguna por lo que hace tanto a los datos, como a las Administraciones) sobre: a) la ordenación del uso del suelo (ordenación del territorio y ordenación urbanística); b) la evaluación ambiental de dicha ordenación [afro. 4, c), inciso inicial, LS].

ii) El derecho a obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados en relación con la referida ordenación y su evaluación ambiental y en los términos dispuestos por su legislación reguladora (que, en todo caso, ha de respetar, como mínimo, lo previsto en el artículo 37 LRJPAC) [art. 4, c), inciso final, LS].

iii) El derecho a ser informado por la Administración competente del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca²² determinada, en los términos dispuestos por la pertinente legislación reguladora (que es, obviamente, la de ordenación territorial y urbanística) [art. 4, d) LS]. La formulación del derecho aparece mejorada por las exigencias de: compleción de la información proporcionada; facilitación de ésta por escrito; y respuesta en plazo razonable (que ha de ser concretado por la legislación de ordenación territorial y urbanística, jugando en su defecto el fijado en el artículo 42.3 LRJPAC).

iv) El derecho a ejercer, en los términos de su legislación reguladora (la LRJPAC y la LJCA), la acción pública para hacer respetar tanto las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, como —más allá de su formulación tradicional— las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos de la referida ordenación y de los proyectos para su ejecución [art. 4, f) LS].

2.2. El status del ciudadano cualificado: el régimen de la iniciativa privada

El destinatario de la ordenación territorial y urbanística se singulariza obviamente, respecto del ciudadano ordinario y desde la perspectiva de la acción de los poderes públicos, cuando tiene la condición de propietario del suelo o actúa ejerciendo la libertad de empresa.

2.2.1. El régimen general de la iniciativa urbanística

Ambas posiciones activas otorgan desde luego soporte suficiente a la iniciativa privada para el desarrollo de las actividades urbanísticas accesibles a ella por tener contenido económico y que la LS [art. 6, a) y c)] identifica con las de ocupación de suelo para su transformación mediante la urbanización (de acuerdo con la ordenación establecida al efecto) y la construcción o edificación.

²² La finca se define en el artículo 17.1, a) LS.

Mientras que la de construcción o edificación no necesariamente lo es (inscribiéndose más propiamente en la gestión patrimonial: uso de la cosa o bien), la de urbanización es, con toda evidencia, una actividad de contenido económico pero de interés general, por lo que, aún siendo su régimen de referencia el del mercado en libre competencia, no tiene que ser, sin embargo, éste sin más, ya que puede ser objeto de las modulaciones y restricciones que en último término contempla el Derecho comunitario (art. 86 TCE)²³. Se entiende, así, que el legislador estatal, *para cumplir su responsabilidad para con las condiciones básicas de garantía de la igualdad en tal iniciativa desde el punto de vista de la unidad del mercado nacional e interior comunitario europeo y, por tanto, de la del artículo 139 CE, establezca él mismo un derecho de consulta a las Administraciones públicas al servicio de la iniciativa en cuestión* e imponga al legislador autonómico competente en la materia su regulación conforme al contenido mínimo común que directamente le proporciona [art. 4, b) LS].

Titular del derecho es, pues, el ciudadano que asuma la iniciativa, tenga o no la condición de propietario de suelo afectado por la ordenación que legitime la correspondiente ocupación con finalidad transformadora [inciso inicial de la letra b), en relación con el inciso inicial de la letra a), ambas del art. 4 LS]. Y el contenido básico-común del derecho es el siguiente:

- Sustantivo directamente establecido: recae sobre *i*) los criterios y las previsiones de la ordenación urbanística y de los planes y los proyectos sectoriales (estos últimos sin limitación: todos los que incidan o condicionen la ocupación y transformación del suelo correspondiente mediante la

urbanización); y *ii*) las obras que el ejecutor de la urbanización deba, en su caso, ejecutar para asegurar la conexión de aquella con las redes generales de servicios, así como —de ser precisas— las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

- Formal y procedimental, remitida su concreción a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística a partir de la prefiguración por el legislador estatal de los siguientes elementos [art. 6, b), párr. 2º LS]:
 - i*) Preceptividad de contestación por escrito productora de efectos y, entre ellos, en todo caso, el de legitimación —siquiera sea durante un tiempo— de la formulación (en el marco de los criterios y las previsiones facilitados) de los proyectos precisos legalmente para concretar la iniciativa, de suerte que la alteración de la Administración tales criterios y previsiones durante el citado tiempo de vigencia puede dar derecho a la indemnización —en los términos del sistema general de responsabilidad de las Administraciones públicas— de los gastos en que se haya incurrido por razón precisa y únicamente de los referidos proyectos que resulten inútiles.
 - ii*) Demanda de respuesta (y notificación de la misma) dentro de un determinado plazo máximo, que no puede ser superior a tres meses salvo que la Ley autonómica fije uno superior. Nótese que aquí la finalidad de garantía de la LS (en términos de condición básica) explica y, al propio tiempo, justifica la conversión del plazo máximo supletorio establecido en el artículo 42.3 LRJPAC también como indicativo

²³ De no estarlo ya, queda ahora definitivamente claro que la “urbanización” no es, porque no puede ser (y nunca ha sido en nuestro Derecho urbanístico), una facultad inscrita en el derecho de propiedad, pues éste sólo puede facultar para la transformación de la concreta superficie de suelo —finca— cuyo uso, disfrute y disposición en exclusiva por un titular legítima (dejar, la edificación de ésta). De ahí que tal transformación (circunscrita por los límites de la propia finca) pueda quedar inscrita en la gestión del propio patrimonio y, por ello,

fuera de la lógica de la actividad empresarial económica. Nada de esto sucede, por razones obvias, en la urbanización de una superficie delimitada desde la perspectiva y con arreglo al “interés general” (como prescribe el artículo 47 CE) y en la que queda comprendida una pluralidad de fincas y, por tanto, “propiedades” para su transformación con una finalidad de utilidad pública o, cuando menos, de interés público (la ampliación o regeneración del espacio urbano o la creación de uno nuevo).

del umbral máximo del estándar de respuesta de la Administración (reduciendo a la mitad el del artículo 42.2, párr. 2º LRJPAC), sin perjuicio de respetarse el régimen del procedimiento común al permitirse la superación (sin límite) de dicho umbral por decisión del legislador formal autonómico.

2.2.2. *El régimen específico de la iniciativa del propietario de suelo y, por tanto, el urbanístico de la propiedad del suelo*

“Las condiciones básicas de la igualdad de los ciudadanos singularizados de los demás como propietarios de suelo —posición desde la que la ordenación territorial y urbanística se manifiesta como régimen objetivo a aplicar— se garantizan”,

sobre el trasfondo del apuntado régimen general de la iniciativa privada, *gracias a la combinación de:*

i) el reconocimiento de un derecho subjetivo a la transformación, mediante la realización de instalaciones o la construcción o edificación, del suelo sobre el que recaiga el correspondiente derecho de propiedad, es decir, siempre que dicha transformación lo sea de “sus terrenos”, se inscriba, pues, en los límites de éstos, de las correspondientes fincas [art. 6, c) LS];

ii) la consecuente determinación básica —en facultades y deberes— del contenido del derecho de propiedad del suelo (arts. 8 y 9); y

iii) el establecimiento del pertinente régimen urbanístico, asimismo básico, de dicho derecho (art. 7).

Gracias, en efecto, a esa combinación, que inscribe en el pertinente régimen

urbanístico la posición del ciudadano-propietario de suelo (en cuanto destinatario de la ordenación territorial y urbanística) y el derecho de propiedad (en cuanto objeto de la acción de dicha ordenación delimitadora de su función social, de acuerdo con el art. 33 CE), el derecho subjetivo al servicio de la iniciativa urbanística del propietario se confunde e identifica con el *ius aedificandi* inscrito en la facultad de disfrute del derecho de propiedad. Es, en realidad, un derecho urbanístico instrumental al servicio de la efectividad del ejercicio en condiciones básicas de igualdad de dicho *ius aedificandi* según el régimen urbanístico del suelo. Pues hace depender la viabilidad y procedencia en Derecho de la iniciativa urbanística (y, por tanto, el ejercicio del derecho aludido), además del cumplimiento de la restante legislación que sea aplicable [inciso final del art. 6, c) LS], de la ordenación territorial y urbanística en punto a: *i)* la integración por “los terrenos” (la finca de que se trate) de “unidad apta para ello”²⁴ por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas (idoneidad urbanística de la superficie de suelo para servir de soporte a actos propios del *ius aedificandi*); *ii)* la observancia y el cumplimiento de las condiciones sustantivas y previsiones temporales de la referida ordenación territorial y urbanística.

Se entiende así la delimitación básica del contenido del derecho de propiedad del suelo (arts. 8 y 9 LS) que, tomando como referencia obligada el general atribuido a éste por el Cc, precisa que comprende las facultades y los deberes (en este punto, ninguna novedad, pues) siguientes:

A. Las facultades, que son las generales del Cc (aquí tampoco, por tanto, variación), experimentan la importante, pero tradicional

²⁴ Dada la perspectiva general (abstraída del destino urbanístico concreto del suelo) que es propia aquí de la LS, ésta habla sólo de “unidad apta” sin más. La decisión sobre que suelo es apto o no para servir de soporte a instalaciones, construcciones o edificaciones se inscribe, en efecto, en la asignación a éste de uso y, por tanto, edificabilidad, que es el cometido básico de la ordenación territorial y urbanística en cuanto que competencia. No le corresponde, por tanto, al legislador estatal. Por ello e igualmente con carácter general,

éste únicamente puede requerir —desde la perspectiva de la iniciativa urbanística privada— que la unidad constituya justamente una “finca”, en los términos en que el artículo 17.1, a) LS define ésta. Sin embargo, cuando la aludida asignación de uso vaya a recaer sobre suelo ya urbanizado (urbano) o susceptible de ser urbanizado, la unidad aquí aludida debe coincidir y coincide con la “parcela” determinada por el artículo 17.1, b) LS (convertida ya, en su caso, en solar).

(desde la LS de 1956), modulación que deriva de la exigencia de su conformidad (todas ellas y en cuanto tales) con:

- A.1. El estado, la clasificación, las características objetivas y el destino que tenga en cada momento el suelo (variabilidad en el tiempo exigida por la naturaleza y dinámica de la ordenación territorial y urbanística, que se expresa en el carácter estatutario del régimen urbanístico del derecho de propiedad), precisamente de acuerdo con
- A.2. La legislación que sea aplicable por razón de las características y situación del bien y, en primer término desde luego, la reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Es esta modulación básica (al servicio de la ordenación territorial y urbanística²⁵ y legítima constitucionalmente en cuanto delimitadora de la función social del suelo) la que permite la doble precisión (desde la perspectiva de la iniciativa urbanística del propietario) de las aludidas facultades en las de:

- Como concreción de las de uso y disfrute:
 - i) Realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas (por la legislación anterior), no tengan el carácter legal de edificación [art. 8.1, párr. 2º, a) LS]. Para la acotación del alcance de esta facultad, actuable a través del ejercicio

²⁵ Por esta razón las consecuencias (delimitadoras) de esta modulación de las facultades dominicales despliegan su eficacia en la triple dimensión de la rasante de la superficie y el vuelo y el subsuelo de ésta y para limitar el alcance de todas ellas "hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las Leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público" (art. 8.2 LS).

²⁶ Conforme a este precepto legal:

"Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente,

del derecho de iniciativa, hay aquí una remisión implícita al artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación²⁶. La acotación es lógica, porque la facultad así estrictamente determinada (excluye la edificación) sirve al uso y disfrute del suelo conforme a su misma naturaleza, de modo que la realización de las instalaciones y construcciones necesarias para ello deben ser en principio posibles, salvo que la ordenación territorial y urbanística (o la legislación sectorial) las excluya por razón de intereses generales (derivados de bienes constitucionales) prevalentes. De ahí que sólo comprenda las instalaciones y construcciones expresamente permitidas y no sólo no prohibidas.

ii) Edificar sobre unidad apta para ello (es decir, la misma unidad requerida para la legitimidad de la actuación del derecho de iniciativa) [art. 8.1, párr. 2º, b) LS]. La mayor entidad y alcance de esta facultad explica y justifica que tenga como presupuesto i) la atribución por la ordenación territorial y urbanística a la referida unidad de edificabilidad para uso o usos determinados; y ii) el cumplimiento de los demás requisitos y condiciones establecidos (principalmente por dicha ordenación) para edificar.

- Como concreción de la general de disposición (art. 8.1, párr. 1º, inciso final, LS): la de realizar cuantos actos de tal naturaleza no infrinjan el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación

carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección".

entre ellas establecido en el artículo 17 LS²⁷.

Tampoco en esta modulación de las facultades que comprende el contenido del derecho de propiedad en general hay tanto verdadera innovación cuanto clarificación y mejora de la articulación del estatuto de la propiedad del suelo en aras a asegurar las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad garantizado por el artículo 33 CE y objeto de regulación general en el Cc en atención a la inevitable diversificación última del referido estatuto que deriva de la entrega por el constituyente de la delimitación de su contenido a la función social, cuyos términos concretos sólo pueden resultar de la determinación del destino de cada concreta superficie de suelo de acuerdo con las circunstancias de lugar y tiempo (que queda en el radio de acción, mas bien constituye el núcleo duro: la fijación de los usos del suelo, de la competencia constitucional en las materias de ordenación del territorio y urbanismo). En efecto: desde el papel que, conforme se ha argumentado previamente, le corresponde y actuando —para cumplir la responsabilidad que así le incumbe— la habilitación competencial del artículo 149.1.1 CE, el Estado central complementa —desde la perspectiva de la incidencia de la acción del poder público en la propiedad del suelo— la regulación jurídico-civil con la mínima-básica de la función social de dicho tipo de propiedad (por razón de la del bien “suelo” en su utilización para la configuración del espacio social) estrictamente precisa para integrar la que corresponde cumplir a la ordenación territorial y

urbanística. Y lo hace, sin lesionar el campo propio de ésta, pues se centra en la indispensable reconducción de la pluralidad inevitable de la misma al conjunto de facultades que, formando parte del contenido general del instituto de la propiedad, definen la posición (igual) de todo propietario de suelo que hace actuable a través de un único derecho de iniciativa.

B. Los deberes se corresponden con las anteriores facultades y se reconducen, desde su necesaria actualización y, por tanto mejora en su formulación, a los tradicionales en nuestro Derecho²⁸. Importa aquí, pues, únicamente destacar que, sobre la base de las dos situaciones básicas del suelo que contempla la LS (y a las que hemos de referirnos luego), en su nueva formulación:

- i) el deber de uso de conformidad con la ordenación territorial comporta, en el suelo ya urbanizado, el de edificar en plazo la parcela-solar correspondiente (art. 9.1, párr. 2º LS); y
- ii) el deber de conservación implica, en el suelo rural, así como, con carácter general, en el vacante de edificación, el de mantenimiento (comprendida la masa vegetal que pueda existir) en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general (incluido el ambiental), así como tanto la prevención de la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, la

²⁷ El artículo 17 LS valora la decisiva importancia, incluso para la seguridad del tráfico jurídico, de la coordinación de la ordenación territorial y urbanística no sólo con el Catastro, sino con el Registro de la Propiedad, por lo que —con la finalidad de acabar con los diversos problemas que la práctica urbanística diaria ha puesto de manifiesto, clarificando, en su juego respectivo, las técnicas jurídico-civiles e hipotecarias, de un lado, y las urbanísticas, de otro, en punto tan importante como es el de los bienes inmuebles sobre los que pueden recaer el dominio y los demás derechos reales— establece una definición tanto de finca (concepto tanto jurídico-civil, como hipotecario o registral), como de parcela (concepto jurídico-urbanístico). La nota común a ambos conceptos es la de unidad: en ambos casos debe tratarse de un bien definido en forma tal que pueda constituir por sí mismo el soporte y el objeto, bien del uso, disfrute y disposición integrantes del contenido propio del derecho de propiedad (pudiendo constituirse sobre él derechos reales), bien de la

gestión específica y propia del régimen del dominio público. La unidad tiene una significación esencialmente subjetiva en el caso de la finca (atribución del dominio), mientras que en el de la parcela la tiene fundamentalmente objetiva: las características justificativas, de acuerdo con la ordenación, de edificabilidad y/o uso independientes.

²⁸ Conforme al artículo 9 LS, los deberes y las cargas (generales, cualquiera que sea la situación del suelo) son, en efecto, los siguientes: i) de dedicación del suelo a usos no incompatibles con la ordenación territorial y urbanística (formulación que deja expedito el campo propio de la ordenación territorial y urbanística: la asignación positiva de usos al suelo); ii) de conservación del suelo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legales; y iii) de realización de los trabajos de mejora y rehabilitación hasta el límite del deber de conservación.

recuperación de éstos de ellas, como el mantenimiento del establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo (art. 9.1, párr. 3º LS). Pero, sobre todo, interesa resaltar la principal novedad, que se justifica por sí misma: el ejercicio (en suelo rural no sujeto a actuación de urbanización y a través del derecho de iniciativa) de las facultades de realización de instalaciones y construcciones precisas para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza, así como, en su caso, de la de edificación sobre unidad apta para ello comporta, específicamente, los deberes siguientes:

- i) el costeamiento y la ejecución de las obras y los trabajos de conservación o restauración del estado exigible del suelo y su masa vegetal;
- ii) la satisfacción de la prestación patrimonial que esté establecida para la legitimación de los usos privados no ligados a la explotación primaria; y
- iii) el costeamiento y, en su caso, la ejecución y entrega (para su incorporación, cuando proceda, al dominio público) de las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios (art. 9.2 LS).

Una última precisión: lo dicho no agota el *status* legal del ciudadano-propietario, faltando en él aún un elemento que asegura su integridad en el supuesto de que el suelo propiedad de aquél no quede simplemente sujeto a una ordenación a observar, sino afectado por una actuación de transformación que lo desborda: la actuación consistente en la urbanización. Pero la comprensión cabal de ese elemento sólo es posible situándolo en su contexto propio, que es el del régimen de la iniciativa

cabalmente de urbanización a analizar a continuación.

2.2.3. *El régimen específico de la iniciativa de urbanización; el complemento del status del propietario del suelo por razón del mismo*

Cuando

- i) la realización de la ordenación territorio y urbanística precise la transformación previa del suelo (total o mediante nueva urbanización o parcial mediante la reforma o renovación de la ya existente) y
- ii) el no desarrollo por la Administración pública de la pertinente actividad de ejecución abre ésta —desde el principio de fomento de la participación privada— a la iniciativa de los particulares, surge la posibilidad de la singularización, en el contexto de la dirección y el control públicos de los procesos de ocupación y transformación del suelo, de los ciudadanos que asuman tal iniciativa.

Ésta tiene identidad propia, netamente diferenciada de la anterior (basada exclusivamente en la condición de propietario), por referirse, como ya nos consta, a una actividad que, desbordando el círculo de intereses legítimos de cada una de las situaciones constituidas en el ámbito de actuación correspondiente y tuteladas por el Derecho como propiedad privada, tiene contenido económico necesario y es, además, de interés general. Razón esta última por la que la actividad de ejecución consistente en la urbanización forma parte de las funciones públicas no susceptibles de transacción definidas en el artículo 3.1 LS, de modo que el acceso del sujeto privado a ella precisa inexcusablemente un título administrativo habilitante, que puede ser y de hecho siempre ha sido diverso en nuestro Derecho²⁹.

²⁹ La exigencia de título habilitante es, en efecto, una exigencia tradicional en nuestro Derecho incluso para la iniciativa de los propietarios: aprobación administrativa de la constitución en la entidad administrativa

forzosa junta de compensación, a la que la legislación conectaba y conecta hoy en su caso la delegación legal de la actividad de ejecución en régimen de autoadministración.

Para cumplir con su responsabilidad respecto al régimen de esta iniciativa, el legislador estatal establece [art. 6, a) LS] a favor de todos *un derecho subjetivo perfecto de iniciativa, cuyo contenido está derechamente dirigido (y, de otro lado, limitado) a generar las condiciones básicas garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho-libertad constitucional de libertad de empresa en el mercado nacional parte del mercado único interior de la Unión Europea (art. 38 CE) y que de suyo implica competencia o concurrencia en igualdad.*

El objeto de este derecho de iniciativa está circunscrito estrictamente, por ello, a la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba³⁰ o no vaya a realizarse³¹ por la Administración pública actuante. Para otorgar a la configuración legal de tal título la flexibilidad que demanda el espacio propio del legislador autonómico, el legislador estatal habla genéricamente aquí de “habilitación a particulares”.

La titularidad del derecho coincide, como no puede ser de otra forma, con la de la libertad de empresa, no siendo posible en términos constitucionales, por las razones ya expuestas, restringirla en función de la propiedad del suelo o, cuando menos, no pudiéndosele imputar inconstitucionalidad alguna por cuanto el objeto de la iniciativa es de interés general y queda ampliamente fuera del círculo de intereses legítimos protegidos por el derecho de propiedad en cuanto institución garantizada constitucionalmente. Lo cual en modo alguno significa que los propietarios de suelo queden privados del derecho en cuestión, significa únicamente que su titularidad les corresponde, en principio y como se cuida de precisar el legislador estatal, en los mismos términos que los restantes sujetos privados. Y esto último implica que si el propietario de suelo actúa dicho derecho lo hace colocándose voluntariamente en la posición de aspirante a la habilitación del desarrollo de la actividad

de ejecución urbanizadora y sometiéndose, por ello y por anticipado, al régimen propio de ésta, que ya no es el régimen urbanístico de la propiedad del suelo.

Pero esta igualdad de principio con los restantes sujetos privados en la titularidad del derecho de iniciativa —y esto es de suma trascendencia— *no es contradictoria con la posibilidad y, en su caso, la pertinencia de la priorización o preferencia de la iniciativa de los titulares-propietarios de suelo a efectos de la obtención, en concurrencia o competencia con titulares-no propietarios, de la habilitación pertinente e, incluso y en el supuesto extremo, de la reserva a ellos de ésta (con exclusión, pues, de la libre concurrencia o competencia) en determinadas circunstancias.* Implica sólo que tal priorización o reserva [de peculiaridades o excepciones habla el legislador estatal: art. 6, a), inciso final LS] precisa ser justificada caso a caso, no en último término en virtud del artículo 86 TCE, sin perjuicio de su previsión legal con carácter general. Y así es, porque la urbanización es una actividad económica de interés general que precisa de una habilitación administrativa y cuyas exigencias pueden justificar, por tanto, modulaciones de la libre competencia y hasta su exclusión total.

Como se ve, el legislador estatal no sólo se mantiene en el mínimo común denominador indispensable para asegurar la igualdad, sino que su nueva formulación lejos de impedir, hace justamente posible (gracias a la adecuación a las exigencias del derecho actual que supone) la persistencia de todos los tradicionales sistemas urbanísticos de actuación o ejecución, incluido desde luego el de compensación y el de cooperación, sin perjuicio de que la decisión sobre la persistencia y, en su caso, configuración de tales sistemas quede en manos —en el marco que se expone y como corresponde constitucionalmente— del legislador autonómico competente³². Tampoco hay aquí, pues, ruptura con o regresión en la evolución

³⁰ Por razón de la opción de la legislación autonómica competente por su reserva a la gestión directa o indirecta pública.

³¹ Cuando la opción del legislador autonómico competente permita tanto la gestión pública como la resultante de la iniciativa privada, dependiendo la aplicable de la opción en cada caso por una u otra,

como es tradicional en nuestro Derecho desde la LS de 1956.

³² Nada más errado, pues, que la suposición de que la regulación legal examinada encuentra en la legitimación de la figura del urbanizador las únicas explicación y finalidad posibles; figura, de otro lado, que ya contaba con una legitimación general en el artículo 4.3, inciso final, de la Ley de 1998.

de nuestro Derecho en la materia, sino justamente todo lo contrario: integración en ella (debidamente depuradas) de todas las soluciones que, para la articulación de la actividad de ejecución, han ido aflorando a lo largo de la misma.

El derecho se agota en la legitimación para aspirar, en su caso en plena concurrencia o competencia, a la habilitación administrativa para desarrollar la actividad de ejecución (de la ordenación previamente establecida) consistente en la urbanización. Por ello su contenido viene dado por las garantías de corrección del procedimiento de adjudicación de dicha habilitación;

“garantías que, a título, pues, de condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho, se concretan en la ordenación del procedimiento al efecto con [art. 6.1, a) LS]:

- i) previsión del establecimiento de criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanística en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable; y
- ii) tramitación con publicidad y concurrencia”.

La posibilidad, sin embargo, de que el propietario de suelo afectado por la previsión de una actuación urbanizadora opte³³, en función de sus legítimos intereses propios y en uso de la autonomía de su voluntad, por mantenerse estrictamente dentro de los límites del *status* que le confiere tal condición y no someterse al régimen propio de la actividad de urbanización (es decir, no ejercer el derecho de iniciativa que se viene comentando, del que derivaría sin más tal sometimiento), obliga al legislador estatal a complementar dicho *status* de propietario de suelo para *asegurar su integridad* en el caso, por tanto,

de que “sus” terrenos queden sujetos a una actuación de urbanización. Y ello

“frente a la intervención de cualquiera de los habilitados para la ejecución de ésta, incluso si son otros que también tienen, además, la condición de propietarios de suelo”.

Tal complemento consiste en la ampliación del elenco de facultades propio del referido *status* con la de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación [art. 8.1, c), párr. 1º LS]³⁴. Con él se cierra el respeto escrupuloso al contenido del derecho de propiedad como institución. Pues, en la hipótesis en que opera, la participación —sin para ello sumarlo forzosamente a la actividad de urbanización— salvaguarda plenamente la utilidad para cada propietario del contenido de su situación en concreto sin contrapartida alguna que exceda del régimen urbanístico de la propiedad. El derecho de participación comporta, en efecto, el de sustitución —en la proporción pertinente— de “sus” terrenos (en la situación de partida) por otros edificables y urbanizados (resultado de la urbanización) como efecto del levantamiento de las cargas que, por razón de la urbanización, correspondan precisamente a esos “sus terrenos”. Y ello, además, con arreglo al

“principio capital, tradicional y peculiar de nuestro Derecho y que se ratifica, de equitativa distribución de los beneficios y las cargas entre todos los propietarios afectados por la actuación de urbanización”.

Ni rastro, tampoco aquí, de paso atrás en la evolución de nuestro Derecho en la materia.

³³ Esta opción parece constitucionalmente obligada. Pues la eficacia delimitadora de la función social sólo legitima la imposición de deberes y cargas incluso para la urbanización, pero *ob rem* o vinculadas al bien inmueble sobre el que recaiga el derecho de propiedad (de modo que el contenido de la situación subjetiva constituida en términos de propiedad acote la entidad y el alcance de los deberes y las cargas), por lo que no puede interpretarse legítimamente de forma tan extensiva que comprenda también la imposición del desarrollo de una actividad económica de interés general que desborda ampliamente el contenido propio de la referida situación, convirtiéndolo al

propietario —además y por el sólo hecho de serlo— en un empresario colaborador forzoso de la Administración pública para fines de interés general.

³⁴ La garantía que supone la atribución de la facultad se completa con la exigencia de que para el primer ejercicio de la misma o la ratificación en ella (de haberla ejercido antes), el propietario debe disponer de un plazo fijado por la legislación autonómica y nunca inferior a mes, ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocerse el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados [art. 8.1, c), párr. 2º LS].

3. LAS BASES DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

3.1. El sentido y alcance de las bases del régimen del suelo en el sistema legal

Es obvio que la efectividad del *status* del ciudadano destinatario de la ordenación territorial y urbanística, cualificado, en su caso, como propietario de suelo y eventualmente como empresario, depende de la acción de los poderes públicos. Tal imbricación impone al legislador estatal la fijación de un elenco de criterios básicos de esa acción, articulados como deberes de las instancias competentes, cabalmente especular respecto del referido *status*. Pues sin él las condiciones básicas de igualdad que en este último se expresan *quedarían privadas de la garantía de efectividad en la realidad que postula inexcusablemente el artículo 9.2 CE*.

La interrelación entre estatuto de la ciudadanía y criterios-deberes de la acción de los poderes públicos sólo puede tener lugar, a su vez, en el contexto de un determinado régimen del suelo, que es abordado con el obligado carácter básico y desde la *ratificación de su configuración tradicional* (de nuevo ninguna regresión y, menos aún, ruptura) *como estatutario* (art. 7.1, inciso inicial, LS). Tal régimen se construye por entero y al efecto de la función ordinamental que corresponde a la Ley estatal, sobre la novedosa *distinción metaurbanística* (al no prejuzgar la política de ordenación territorial y urbanística, ni, por tanto, la clasificación del suelo, caso de que ésta exista) *de dos situaciones objetivas en las que se entiende que se encuentra todo el suelo* (se insiste: antes, al margen y en todo caso con independencia o sin perjuicio de su clasificación urbanística): *la de suelo rural y la de suelo urbanizado*.

Aunque, como es lógico, la determinación del destino urbanístico de los terrenos es cuestión de la ordenación territorial y urbanística, la diferenciación de las apuntadas situaciones permite:

- a) Sentar el principio de que las determinaciones de edificabilidad de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística pertenecen al Derecho objetivo (expresan lo que éste simplemente permite, prohíbe u ordena), de modo que, por sí misma, la mera previsión de la edificabilidad no integra ésta en el contenido de las concretas situaciones subjetivas dominicales (art. 7.2 LS³⁵).
- b) Articular las condiciones básicas de igualdad desde la perspectiva del estatuto de la propiedad de todo el suelo con las bases del régimen objetivo del suelo que esté en la única situación —la rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, establecidas en el artículo 13 LS, que aseguran en todo caso el sometimiento de la utilización del suelo con valores objeto de protección a la preservación de éstos.
- c) Efectuar un tratamiento independiente del régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística (a las que se dedican los artículos 12, 14 y 16 LS), sin perjuicio de su conexión con las condiciones básicas del estatuto de la propiedad a través del reconocimiento a los propietarios (en tanto que titulares, también, de la libertad de empresa) de la ya comentada facultad de participar en tales actuaciones. Lo que lleva al giro decisivo de que los derechos y deberes hasta ahora erróneamente conceptuados de la propiedad del suelo pasan a ser los básicos del régimen de las actuaciones de urbanización.

3.2. La fundamental distinción de dos situaciones básicas del suelo

3.2.1. El sentido y alcance de la distinción y sus consecuencias para la ordenación territorial y urbanística

De forma congruente con su planteamiento competencial y el enfoque con

³⁵ De acuerdo con este precepto legal, la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas del régimen que corresponda (el de la propiedad, en la construcción o edificación; o el de la actividad de ejecución, en la urbanización), en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Mas que reiterarse, se recuperan así principios y reglas tradicionales de nuestro Derecho en la materia —determinantes para la cultura urbanística— que, sin embargo, habían quedado seriamente debilitados, si no desvirtuados, durante la vigencia de la legislación que deroga la LS, con la consecuente afección, por tanto, de dicha cultura. Véase, al respecto, PAREJO ALFONSO (1982).

el que aborda la regulación que establece, el legislador estatal construye el régimen básico del suelo, en tanto que terreno propio de la ya apuntada interrelación entre estatuto de la ciudadanía y criterios-deberes de la acción de los poderes públicos, sobre la novedosa distinción de dos situaciones básicas del suelo (art. 12 LS).

Esta distinción se corresponde con la de los medios rural y urbano, descansa simplemente sobre la realidad y es ajena y previa, por ello, a las diferenciaciones propias de la ordenación territorial y urbanística y que ésta es capaz de proyectar sobre el suelo a través de las técnicas propias de atribución sucesiva de destinos cada vez más concretos y, por tanto, de vinculación a ellos de las correspondientes superficies de suelo, determinando la integración sucesiva de su diferenciado y estatutario régimen justamente urbanístico, el cual delimita, al propio tiempo, el contenido del derecho de propiedad sobre las diversas porciones de suelo. Lo que significa que

“la LS mantiene (sin regresión alguna, por tanto) la organización del régimen urbanístico estatutario del suelo sobre el mecanismo de la vinculación de este último a destinos, sólo que no predetermina la configuración de las técnicas en que se traduzca”;

configuración que remite a “...los términos dispuestos por la legislación de ordenación territorial y urbanística” (art. 7.1, inciso final, LS). No prejuzga, por tanto, ni el sistema de la ordenación territorial y urbanística, cuya formalización corresponde al respectivo legislador autonómico, ni las concretas técnicas de las que éste se sirva (como, por ejemplo, las tradicionales y generalizadas de la clasificación y la calificación del suelo). Se limita a definir un marco en el que estás deben inscribirse y jugar. Lo decisivo es que esta opción ni diluye ni degrada —en comparación con la legislación anterior— la función constitucional de dicho marco: frente a la necesidad en aquélla de las aludidas técnicas (especialmente de la clasificación) para la “conexión a tierra”³⁶ y, por tanto, la

efectividad del régimen legal de la utilización del suelo diversificado según las “clases” tipificadas al efecto, pero su juego en ella prácticamente formal por desconectado de criterios sustantivos mínimamente significantes y, por ello mismo, facilitador del arbitrio en el empleo de las técnicas (en particular la clasificación), la LS *libera al régimen de utilización el suelo de la referida necesidad, sin por ello afectar su efectividad, disminuir su densidad reguladora o restringir su diversidad*. Pues la definición legal de las situaciones básicas del suelo producen de suyo la vinculación de las superficies de suelo que respondan a sus características legales a los correspondientes regímenes básicos de utilización del suelo rural y del suelo urbanizado, siendo así que la del suelo que quede sujeto a una actuación de urbanización únicamente es precisa cuando se decida y diseñe ésta (momento en que la actuación, aunque decidida en otra sede, queda de suyo sometida al régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística).

“Sigue habiendo, pues, un régimen de la utilización del suelo al margen de la lógica de lo urbano”

(el suelo en la situación de rural, que se corresponde con el de la clase de no urbanizable, así como, en su caso, con el de la categoría de suelo urbanizable pendiente de urbanización) y

“un régimen de utilización del suelo inmerso en la lógica de lo urbano”

(el suelo en la situación de urbanizado, que se corresponde con el de la clase de urbano),

con el complemento del régimen de la actividad de transformación urbanizadora,

que desplaza —en la superficie afectada por la urbanización y mientras dura ésta— el régimen de utilización del suelo rural, enervando su eficacia y, por tanto, aplicación (régimen, que se corresponde, así, con el régimen de la clase de suelo urbanizable durante la urbanización). Y la apuntada liberación se acompaña del establecimiento de

³⁶ Cabalmente la “vinculación”, necesaria para su aplicación, de precisas superficies de suelo del régimen

urbanístico correspondiente a la “clase” correspondiente al acto clasificatorio.

principios y criterios básicos de la acción de los poderes públicos que, entre otras virtualidades,

“anuda el empleo de las concretas técnicas (ahora autonómicas) de vinculación del suelo a destinos a la pertinente axiología y los criterios básicos que de ella derivan”³⁷.

La distinción de las situaciones básicas del suelo puede así postular y, en efecto, postula, que la totalidad del suelo nacional se encuentra efectivamente (se insiste: antes, al margen y en todo caso con independencia o sin perjuicio de los destinos urbanísticos a los que esté vinculado) bien en la de suelo rural, bien en la de suelo urbanizado. Esta última resulta sin más de un dato objetivo y evidente de la realidad, por lo que la de suelo rural comprende, en negativo, todos los terrenos en los que no se cumpla aquel dato y como mínimo, en positivo, los que deben ser preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización y los que, aún previéndose o permitiéndose tal transformación, ésta no haya concluido aún colocando los terrenos en la anterior situación de suelo urbanizado. Esto último es la lógica consecuencia de la diferenciación entre ordenación territorial y urbanística como orden objetivo regulador y ordenación territorial y urbanística como diseño y programación de la actuación urbanizadora, pues ésta no altera por sí misma el régimen urbanístico objetivo de la

propiedad del suelo. Es muy significativo, en efecto, que la exposición de motivos de la Ley (último párrafo del apartado IV), refiriéndose al régimen urbanístico del suelo, vincule la doble opción de la Ley por diferenciar “situación y actividad [es decir, situación del suelo y utilización o uso del mismo], estado y proceso” [es decir, realidad actual y virtualidad cuya realización requiere del pertinente proceso urbanístico].

3.3. Las situaciones básicas y la colocación de todo el suelo en una de ellas (art. 12. 1 LS)

Todo el mundo de las cosas inmuebles reconducibles al suelo natural y construido es objeto, así, de una *summa divisio*, al quedar aquéllas colocadas, por efecto de la Ley y en función exclusivamente de su estado efectivo en cada momento, bien en el medio rural, bien en el medio urbano, estando por ello todo el suelo, sin más y necesariamente en una de las dos situaciones básicas, respectivas, de suelo rural o de suelo urbanizado. Y ello, sin necesidad de norma de desarrollo o acto aplicativo algunos, ni siquiera de la interposición de la legislación de ordenación territorial y urbanística o de cualquiera de los instrumentos que ésta contemple. Al igual que sucede con la afectación legal del dominio público natural (por géneros enteros de cosas), estar el suelo

³⁷ Así pues, la solución legal:

- Anula los inconvenientes de la legislación que deroga:
 - i) invasión del campo propio del legislador autonómico, salvada sólo mediante la reducción del alcance de la clasificación común a la “conexión a tierra” de los regímenes urbanísticos de las correlativas “clases” de suelo y éstos, a su vez, por su confusión, además, con el contenido urbanístico de la propiedad del suelo; expediente legitimado ciertamente por la STC 164/2001, pero a costa de otorgar una flexibilidad a la clasificación establecida por el legislador autonómico anulatoria del efecto de garantía de igualdad; ii) reducción de la clasificación, cuando de la ocupación de nuevo suelo para su transformación urbanizadora se trata, a mera técnica de formalización de iniciativas y decisiones desconectadas del mínimo contexto valorativo común preciso, incrementado de este modo el campo abierto a la diversidad; y iii) articulación de la expresada técnica, además, con mezcla de los criterios objetivo-actual de las características del suelo y programático-finalista del destino futuro; mezcla legitimadora, al añadirse a la expresada confusión de régimen del suelo y régimen de su propiedad, de la integración en el contenido de la propiedad —desde su establecimiento (por anticipación,

como real, del destino aún meramente virtual)— de las determinaciones sobre la utilización del suelo del régimen de éste y antes, por tanto, del cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas correspondientes, con todas las consecuencias correspondientes.

- Y lo hace, no sólo manteniendo —aunque actualizando— el acervo común en la materia y recuperando su dimensión valorativa, sino independizando la eficacia del marco legal común de la legislación autonómica en la materia y del juego de las técnicas por ella previstas.

Con lo que queda claro que no es otra cosa que un mito la clasificación como clave de bóveda de la adecuada regulación de las condiciones básicas de garantía de la igualdad en el ejercicio de los dechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en particular, del derecho de propiedad del suelo. Así lo había puesto de relieve ya el malogrado J. García Bellido (La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo, DA n.º 252-253, septiembre 1998-abril 1999, págs. 11 a 83), al argumentar la singularidad de nuestro urbanismo precisamente por razón de la clasificación del suelo generadora de diferentes estatutos de la propiedad privada, inexistente absolutamente en otros países con la trascendencia jurídico-económica que tiene en el nuestro.

en una u otra situación depende exclusivamente de la concurrencia en cada porción del mismo de las características definitorias legalmente, según este artículo, de uno u otro de los géneros de suelo: rural y urbanizado.

Desde la entrada en vigor de la Ley han desaparecido, pues, todos los criterios generales con los que tradicionalmente el legislador estatal ha querido primero establecer la clasificación del suelo para su sujeción a un distinto régimen urbanístico de la propiedad según la clase y luego a predeterminar y dirigir la misma operación de clasificación a efectuar por la ordenación territorial y urbanística en manos del legislador autonómico. La continuidad, la modificación o renovación de la técnica tradicional de la clasificación y de las a ella asociadas (como la calificación) se entrega ahora, por completo, a dicho legislador autonómico.

La *summa divisio* ahora establecida es obviamente compatible con las divisiones, clasificaciones y diferenciaciones entre las cosas que puedan resultar desde perspectivas distintas de la dirigida a preparar o establecer el destino final urbanístico del suelo; en particular, las derivadas de la titularidad de los derechos sobre ellas o de su sujeción al régimen propio del dominio público natural o artificial. Pero también con las que deriven de las técnicas de diversificación progresiva del destino urbanístico del suelo reguladas por la legislación de la ordenación territorial y urbanística, si bien deben ser, además, congruentes con ella, ya que ésta tiene por objeto justamente encuadrarlas. Por ello, caso de mantenerse la de clasificación regulada por legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley estatal, su regulación ha de interpretarse y aplicarse de conformidad con la nueva distinción de situaciones básicas.

En este último sentido, la distinción básica de situaciones puede decirse que predetermina, aunque en grado diverso, los destinos y, por tanto, la utilización posible del suelo. Pues desde ella y a título de base mínima medioambiental, cabe y, al propio tiempo, cumple al legislador estatal un primario régimen de la utilización del suelo

rural, con la consiguiente vinculación estatutaria de éste al mismo.

3.4. La situación básica de suelo rural (art. 12.2 LS)

Integran este género de suelo y están, por ello, en la situación básica de suelo rural todas las superficies de suelo que presenten el carácter propio del medio rural [al que se refiere el art. 2.2 LS] por no reunir, en cualquier caso, los requisitos, es decir, las características legales definitorios del género de suelo urbanizado [art. 12.2, b), inciso final, LS]. La razón es obvia: si la situación básica de suelo urbanizado resulta del reconocimiento de la pertenencia real y efectiva al medio ya urbano y junto a éste sólo existe el medio rural, toda otra superficie pertenece a este último y, por tanto, está en la situación básica de suelo rural.

Si bien esta primera determinación, que sólo aparentemente es negativa, no agota la caracterización legal del género del que ahora se trata, si permite la existencia de éste por directa aplicación de la LS, pues la efectividad de la ya enteramente positiva depende del juego de la ordenación territorial y urbanística. Prueba de ello es que esta última no conduce a la ampliación de la superficie que está en la situación de suelo rural según la aparentemente negativa; antes al contrario, tiene como efecto tan sólo, al superponerse a ella, una gradación interna del medio rural por razón justamente de las características, ya diferenciadas, que presente en sus diversas partes y que o bien demanden su preservación de la transformación que implica la urbanización, o bien no obstan a la previsión o permisión de su paso —mediante dicha transformación— a la situación final de suelo urbanizado. En la primera de estas alternativas, las características del medio rural prevalecen sobre cualquier otro interés en la utilización del suelo y, en particular, el derivado de la cobertura de las necesidades sociales que impliquen ocupación y urbanización de nuevas superficies de suelo. En la segunda de ellas la prevalencia en la ponderación corresponde a este último interés, aunque sólo en la medida misma en que lo justifiquen las necesidades sociales a

satisfacer. De ahí que, caso de restar aún superficies de suelo rural con características no equiparables a las de las que requieran preservación, la ponderación debe decantarse del lado del medio rural para la protección del carácter de éste que la presencia de dichas características en todo caso comporta.

De lo dicho se desprende ya, que la doble determinación negativa y positiva expuesta no supone una correlativa doble y sucesiva operación de aplicación de la Ley. Implica sólo que:

a) De un lado,

“la colocación en la situación de suelo rural tiene lugar por imperio directo de la Ley”,

al tratarse de un efecto legal del carácter propio del medio en el que están localizados los terrenos, cuyos contornos fronterizos con el medio urbano resultan igualmente del dato real de la urbanización efectiva. La situación de una concreta superficie de suelo en la legal básica de suelo rural es, pues, desde la entrada en vigor de la LS, una situación determinada y mantenida directamente por ésta y a la que ha de estar, debe respetar y no puede desconocer cualquier sujeto, público y privado, incluidos los poderes públicos con competencia en materia de ordenación territorial y urbanística.

b) Pero que, de otro lado, *la vocación* (incluso en su dimensión temporal)

“y el grado de integración en el medio rural de las distintas superficies de suelo colocadas por la Ley en la referida situación básica de suelo rural derivan sólo de la aplicación a las mismas de los criterios legales de identificación y apreciación de sus características concretas precisamente por la ordenación territorial y urbanística”;

aplicación, en la que el margen decisional de que ésta goza varía en función de la precisión de los referidos criterios. Conforme a las letras a) y b), inciso inicial, del artículo 12. LS a esa ordenación o, en todo caso, a sus instrumentos corresponde, en efecto, la

decisión —aplicando al caso los criterios de identificación y ponderación de las características de que se viene hablando— sobre la preservación de determinadas superficies de suelo de su transformación mediante la urbanización, la previsión o permisión del paso de otras superficies de suelo (sin que éstas salgan, por ello, de la situación de suelo rural) a la situación de suelo urbanizado o, finalmente, la entrega de la superficie aún restante a la acción ordenadora del desarrollo rural con protección en todo caso del carácter del medio al que pertenece.

En todo caso, es el diferente grado de precisión de los criterios legales determinantes de la apuntada gradación en la integración en el medio rural el que otorga el soporte necesario para que el legislador estatal pueda, bien determinar por sí mismo un mínimo común en cuanto al destino y la utilización (en el supuesto de mayor precisión de los criterios), bien encuadrar el proceso de asignación de destinos y usos en sede ya de la ordenación territorial y urbanística.

Los criterios legales que debe emplear (todos ellos y sólo ellos) la ordenación territorial y urbanística para concretar, dentro del que esté en la situación legal básica de suelo rural, el grado de integración en el medio rural de las distintas superficies, son los siguientes:

1.º Los *articulados por la predeterminación del máximo grado de integración en el medio rural*, es decir, la preservación de la transformación mediante la urbanización como consecuencia que se sigue necesariamente de la identificación de las características a que hacen referencia y que prevalece ante cualquier otra alternativa de solución posible en abstracto en función de las múltiples necesidades sociales existentes [art. 12, a) LS]:

1.1. La sujeción de los terrenos (la correspondiente porción del suelo rural) por la legislación sectorial correspondiente y en los términos que de ella resulten (directamente o a través de ulteriores decisiones normativas o

concretas), a un régimen excluyente de la transformación mediante la urbanización por razón de la protección o policía del dominio público (natural o artificial); la protección de la naturaleza; y la protección del patrimonio cultural.

En este caso, el criterio es taxativo y limitativo de la potestad de ordenación territorial y urbanística, reglando completamente el ejercicio de ésta, que no puede sino, como mínimo (aunque puede ser más restrictivo en la preservación), “traducir” en determinaciones propias las que resulten del régimen sectorial ya establecido. Esto significa que la aplicación de este criterio requiere la recogida y el análisis de la pertinente información sobre la existencia, vigencia, alcance y contenido de las vinculaciones sectoriales aludidas.

La integración en el medio rural que deriva del resultado positivo de la aplicación del criterio tiene en principio vocación de definitiva, lo que luce especialmente en las superficies de suelo en que dicha integración proceda de su condición de espacios naturales protegidos o incluidos en la Red Natura 2000, conforme a lo dispuesto en el artículo 13.4, párrs. 2 y 3 LS. Pero también en las que provenga de su condición de terrenos forestales, como resulta de su mantenimiento en la situación de suelo rural —como regla general— tras su degradación por un incendio al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de montes (disp. ad. sexta LS).

1.2. La existencia de riesgos naturales o tecnológicos³⁸, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, así como —además— de cualesquiera otros identificados por la legislación de ordenación territorial y urbanística, referibles a determinados terrenos.

La aplicación de este criterio requiere obviamente la recogida, el análisis y la valoración de la pertinente información sobre

la existencia de los indicados riesgos y de los demás que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. La normativa, comunitaria o interna que regule en abstracto los riesgos y determine las medidas de prevención a adoptar, reduce, en función directa de su densidad reguladora, el margen de apreciación de que goza la potestad de ordenación.

1.3. La concurrencia de valores en determinadas porciones del suelo rural (distintas de aquéllas a las que se aplique el criterio consignado en el punto 1.1 anterior) que, en virtud de su identificación y apreciación directas por la ordenación territorial y urbanística, deba determinar —conforme a la legislación reguladora de esa ordenación— la preservación de las referidas porciones de su transformación mediante la urbanización y su sujeción a un régimen de protección de los valores que presenten.

Los valores a identificar y apreciar son:

- i) por de pronto, los enumerados directamente por el legislador estatal: los ecológicos, los agrícolas, los ganaderos, los forestales y los paisajísticos; pero, además
- ii) cuantos otros prevea la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística.

2.º *Los agrupados implícitamente por el de previsión o permisión del paso del suelo rural a la situación final de suelo urbanizado* [art. 12, b) LS]:

El criterio apunta a la satisfacción de necesidades sociales que deban tener como soporte suelo urbanizado y escenario el medio urbano, pero que excedan de la capacidad de acogida del suelo urbanizado ya existente, so pena de degradación de la calidad de vida en el medio urbano actual [en los términos resultantes del art. 2.2, c) LS]. En esta

³⁸ Por riesgo ha de entenderse la contingencia suficientemente probable de un daño, que ha de valorarse a la luz, en su caso, de la legislación que lo regule en abstracto.

Riesgos naturales son todos los que derivan de la acción de las fuerzas de la naturaleza y, cuando menos, el de inundación y aquéllos cuya actualización merezca la consideración de catástrofe o infortunio públicos a que se refiere la competencia extraordinaria de los Alcaldes prevista en el artículo 21.2, m) LrBRL o de catástrofe o calamidad pública desencadenante de la declaración de situación de emergencia conforme a la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

Riesgos tecnológicos son todos cuantos dimanen del desarrollo de actividades cuyas características determinen su tipificación en abstracto en la regulación de que sean objeto y, desde luego, las incluidas como peligrosas en el viejo Reglamento de actividades molestas, nocivas, insalubres y peligrosas de 30 de noviembre de 1961. Pertenecen a esta categoría, además, los riesgos de accidentes graves previstos en la Directiva 96/82/CE, de 9 de diciembre (Seveso II), relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, cuyo ámbito de aplicación ha sido ampliado por la Directiva 2003/105/CE.

hipótesis, dicha satisfacción sólo es posible a costa de la ocupación, para tal fin, de suelo rural, dando lugar a la inevitable concurrencia de otros dos criterios:

- a) En primer lugar, el de protección —adecuada a su carácter— del medio rural, con preservación de los valores del que sea innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, que deriva del principio consignado en el artículo 2.2, b) LS.
- b) En segundo lugar, el de cobertura de las necesidades sociales en usos productivos y residenciales antes apuntadas mediante la adscripción del suelo preciso al destino genérico consistente en su transformación cualitativa, que deriva del mandato-deber asignado a las Administraciones públicas competentes en el artículo 10, a) LS.

La ponderación a que da lugar esta concurrencia desde la perspectiva de la cobertura de las pertinentes necesidades sociales se resuelve aquí a favor de la prevalencia del segundo de los criterios implícitos expuestos siempre que se cumplan —en la o las correspondientes superficies de suelo— las siguientes condiciones:

- Que no sean de aplicación, con resultado de exigencia de la preservación de la transformación urbanizadora o la inidoneidad para servir de soporte a usos urbanos, los criterios recogidos en los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes. Esta condición trae causa de que la prevalencia únicamente puede operar cuando las características que presenten, en concreto, los terrenos de suelo rural expresen, como máximo, valores ordinarios del medio rural, es decir, sean las propias del carácter general y propio de éste, sin que, de otro lado, contengan contraindicación alguna relevante para su paso al medio urbano. Nunca, desde luego, cuando esas características manifiesten valores destacados y determinantes de la entrada en juego del criterio preferente al citado punto 1.1.
- Que las necesidades sociales a cubrir estén suficientemente justificadas y la superficie

de suelo que se destine a su cobertura sea sólo la precisa a tal fin (en los términos que resultan del art. 10 LS).

La vocación de permanencia en la situación básica de suelo rural de los terrenos de que ahora se trata queda afectada por la previsión o permisión de su destino a pasar a la situación de suelo urbanizado. Cuando ese destino se prevea directamente, dicha vocación es simplemente temporal, dependiendo la permanencia en el medio rural exclusivamente de la ejecución de la pertinente ordenación urbanística. La culminación de la correspondiente actuación de urbanización determina, en efecto, el pase efectivo de dicha situación básica a la de suelo urbanizado. Hasta tanto los terrenos correspondientes siguen estando, a todos los efectos de la Ley estatal, en la situación de suelo rural.

Se alcanza aquí, por tanto, el grado mínimo de integración del suelo en el medio rural.

3.º Finalmente, el *residual de permanencia en el medio rural de todos cuantos terrenos, presentando únicamente* —por no contar desde luego con las del medio urbano— las *características generales y ordinarias del referido medio rural*, es decir, el carácter que es propio de éste sin mayor cualificación, *no hayan sido objeto de previsión o simple permisión de su pase a la situación de suelo urbanizado* en aplicación del criterio inmediatamente anterior [art. 12, b), inciso final, LS].

Así pues, permanecen indefinidamente en la situación básica de suelo rural los terrenos cuyas características no sobrepasen las que determinan el carácter general del medio rural y no reúnan los requisitos suficientes para: *i)* su preservación de la transformación mediante la urbanización; *ii)* su inidoneidad para servir de soporte a usos propios del medio urbano; o su precisión para la cobertura de necesidades sociales justificativas del paso, en su caso, a la situación de suelo urbanizado. Y ello, porque el principio de la preservación de los valores que en todo caso se hagan presentes en ellos demanda la protección de éstos (adecuada al

carácter del medio rural; [art. 2.2, b) LS]).

El criterio es residual, por tanto, únicamente por los términos de la enumeración de todos los que operan para la determinación del medio rural, en modo alguno por su contenido y virtualidad.

3.5. La situación básica de suelo urbanizado (art. 12. 3 LS)

También la colocación en esta segunda situación básica del suelo es un efecto directo de la LS, que la produce sin más desde su entrada en vigor, y en lo sucesivo, para todas las superficies de suelo que, en cada momento, reúnan efectivamente y en la realidad todas y cada una las características que el texto legal determina. Y ello, por tanto, sin necesidad de desarrollo o aplicación algunos, ni tampoco de la intermediación de la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística o de los instrumentos de que ésta se sirva.

Cuestión distinta, es el grado mayor o menor de evidencia de la reunión, en el caso concreto, de alguna o algunas de las características legales requeridas. Pues ésta alude a la dificultad de la acreditación de tal extremo; dificultad, que depende de las circunstancias múltiples de la realidad.

Esta situación expresa, en todo caso, la pertenencia al medio urbano y, al propio tiempo, sirve a la delimitación de éste. El dato que la define es, por ello,

“la integración en el tejido constitutivo del soporte característico de todo núcleo de población”.

Los demás elementos normativos se articulan y giran en torno a este decisivo dato, contribuyendo a su precisión:

- a) Tratándose del medio urbano, lo que se integra no es, sin más, un terreno (una superficie de suelo desde luego concreta, pero no adornada de mayores características); es justa y únicamente una

parcela; mejor: una serie de parcelas, es decir, de superficies de suelo que, además de ser concretas, constituyan —conforme al artículo 17.1, b) LS— unidades (tanto en la rasante, como en el vuelo o el subsuelo) que tengan atribuidas edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente. La exigencia legal apunta, pues, a una cualidad, cabalmente la consistente en tener un destino urbanístico preciso y diferenciado (concretado, como mínimo, en uso o usos urbanísticos y, en su caso, también en edificabilidad determinados) que permite una utilización independiente; siendo indiferente, a este efecto, el estado —edificado o no— en el que se encuentre el suelo. La atribución de ese destino ya es cuestión entregada por entero a la ordenación territorial y urbanística, que será la encargada de definir las características en dimensiones y forma, la atribución de uno o varios usos alternativos (compatibles) y la determinación de la separación o no del vuelo y/o el subsuelo respecto de la rasante.

El tejido urbano en el que se produce la integración es el formado por la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; dotaciones y servicios, que no son otros que los requeridos para el desarrollo de los usos de que sean susceptibles todas y cada una de las parcelas en tanto que unidades en que dicho desarrollo se produce de forma independiente. Tampoco aquí va la LS más allá de la exigencia de que cada tipo de dotación o servicio forme una red capaz de atender las necesidades de las diferentes parcelas, llegando hasta ellas. La determinación, en concreto, de las dotaciones y los servicios exigibles (en red y como propios de los núcleos de población) es cuestión ya de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística³⁹.

³⁹ El legislador autonómico goza de un amplio margen, de un lado, para concretar el concepto jurídico indeterminado “núcleo de población”, que hace alusión a la agrupación o concentración de usos, especialmente residenciales, determinante de suyo —por la misma naturaleza de las cosas— de la necesidad

de dotaciones y servicios colectivos; y, de otro lado, para i) precisar las dotaciones y los servicios, en red, requeridos en todo caso o como mínimo; y ii) modular tales dotaciones y servicios mínimos en función del tipo (urbano o tradicional rural) del núcleo.

- b) La integración misma requiere:
- La conexión de la parcela de que en cada caso se trate a todas y cada una de las redes de las dotaciones y los servicios requeridos legalmente (por la legislación de ordenación territorial y urbanística), de modo que desde dicha parcela pueda accederse y hacerse uso (en los términos derivados de las características y la funcionalidad propias de cada dotación o servicio) de unas y otros.
 - La legalidad y efectividad de tal conexión.

La LS establece, en todo caso, una presunción: la conexión se entiende existente no sólo si la parcela cuenta (de forma legal y efectiva) con todas y cada una de las dotaciones y de los servicios legalmente requeridos, sino también si puede (de forma legal) llegar a contar efectivamente con ellos sin otras obras que las de conexión a las instalaciones (de las redes correspondientes) ya en funcionamiento.

4. LOS CRITERIOS BÁSICOS DE UTILIZACIÓN DEL SUELO

Los criterios que sienta el artículo 10 LS se sitúan, lógicamente, en línea de continuación de los principios de desarrollo territorial y urbano sostenible que se sientan en el artículo 2 LS, por lo que su formulación adopta la forma de mandatos al poder público administrativo que concretan las exigencias mínimas comunes que, para la actuación de dicho poder (en cuanto capaz de determinar el destino del suelo), comportan, de un lado y desde la perspectiva de la utilización racional de los recursos naturales, los expresados principios (concretados, para la acción de ordenación territorial y urbanística, en el art. 3 LS) y, de otro lado y desde la óptica de las condiciones básicas de igualdad de la posición del ciudadano, el conjunto de derechos y deberes enunciados en el título I.

La clave de esta operación legal de concreción radica en la perspectiva unitaria que impone el suelo, en cuanto recurso único, escaso e irreproducible. El destino de cada metro cuadrado de suelo ha de resultar siempre, en efecto, de una compleja operación de ponderación de las múltiples y concurrentes pretensiones de localización o materialización espacial derivadas de los diversos intereses públicos y privados en el contexto de la valoración de la realidad existente y la futura a conseguir o, dicho de otro modo, del interés general objetivo a realizar. Y esta operación implica escoger, priorizar y compatibilizar dichas pretensiones en pugna por prevalecer en cada lugar según un orden y para que el resultado de la ocupación, transformación (en su caso) y uso del suelo se realice y responda efectivamente a dicho orden, es decir, sea —conforme señala el artículo 2.3 LS— un resultado equilibrado. Demanda, por ello, criterios para la toma de decisiones, es decir, para la definición del referido interés general objetivo en concreto, en el contexto, en su caso, de las pertinentes relaciones interadministrativas. Se trata, pues, de guiar jurídicamente el proceso de esa definición⁴⁰.

Los criterios resultantes son sólo, así, los básicos precisos para asegurar la efectividad del cuadro de valores y bienes constitucionales en punto a las condiciones mínimas que garanticen la igualdad de todos en la posición fundamental aludida. En consecuencia, la legislación sectorial reguladora de las acciones públicas administrativas con relevancia territorial y desde luego la autonómica de ordenación territorial y urbanística quedan comprometidas a proseguir la tarea de concreción de los criterios rectores del proceso de definición del interés general territorial o urbanístico. Pero quedan comprometidas con diferente extensión e intensidad, pues mientras el núcleo esencial de la autonómica de ordenación territorial y urbanística consiste en la determinación del destino del

⁴⁰ Y de hacerlo:

a) continuando la primera precisión de los principios constitucionales rectores de la acción de los poderes públicos relevante para la utilización racional de los recursos naturales en general y el suelo en particular, efectuada ya en las disposiciones generales,

b) a la luz de la posición fundamental otorgada a todos los ciudadanos (igualdad básica) por los derechos y deberes constitucionales (incluso en su dimensión objetiva) determinantes para las condiciones espaciales de la calidad de vida.

suelo, este objeto sólo forma parte del de la reguladora de la acción administrativa sectorial con repercusión física en la medida estricta de lo necesario para el desarrollo de dicha acción conforme a su lógica propia. En cualquier caso, esta legislación no puede contradecir los criterios básicos de que ahora se trata.

En consecuencia, los criterios lo son de la acción pública administrativa consistente en ordenar, en establecer la ordenación a la que ha de ajustarse el proceso urbanístico de ocupación y utilización continuada del suelo, previa transformación, en su caso, de éste (mediante la urbanización, la construcción o la edificación, cualquiera que sea la cobertura de tales actuaciones); y todo él o cualquiera de sus fases por separado. Vinculan, por ello, a las potestades que la legislación confiera a las Administraciones públicas para determinar en cualquier forma el destino del suelo afectado, lo que vale decir, tanto a la de ordenación territorial y urbanística propiamente dicha, como a la de desarrollo de cualquier acción sectorial con directa repercusión física. Su efecto vinculante alcanza por ello a dicha legislación, aunque aparezcan referidos directamente a la acción administrativa. Pues la legislación reguladora de las potestades habilitantes de ésta no puede ya configurarlas sino en “línea de continuación” teleológica con ellos, dada su condición básica. Se manifiesta así aquí la fijación del fin común de todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo a que alude el artículo 2.1 LS.

Con tal efecto vinculante, los criterios básicos se articulan técnicamente, por ello,

como deberes a cumplir por las Administraciones públicas al ejercer, dentro de sus respectivas esferas de competencia, las potestades que tengan atribuidas para determinar el destino del suelo; lo que quiere decir: por todas y cada una de dichas Administraciones y no sólo por las que cuenten con potestades específicas de ordenación territorial y urbanística. Y ello, *i*) para que sea posible que de la actuación de las diferentes esferas competenciales pueda resultar objetivamente una política territorial y urbanística coherente; gracias a que, de la manera expuesta, *ii*) los criterios básicos quedan directamente interiorizados —desde el marco legal comentado— en el régimen y, por tanto, el contenido propios de todas y cada una de tales potestades, formando bloque con la legislación que directamente las regule. No podía ser de otra manera, teniendo en cuenta, de un lado, el establecimiento de los criterios-deberes “para la efectividad” del orden constitucional antes definido, y, de otro lado, el “código” constitucional de mandatos-deberes fijado al Estado social-administrativo actuante en el artículo 9.2 CE, del que aquéllos deben entenderse que son concreción en la materia.

De todas formas, dado el diferente objeto de la ordenación territorial y urbanística (como mera competencia y no como política común a la pluralidad de las competencias con incidencia territorial) y de la acción administrativa con repercusión física (en cuanto competencias sectoriales que deben contribuir a la política común), los criterios-deberes afectan directamente por lo general a la primera⁴¹ y sólo indirectamente a la segunda.

⁴¹ Por eso mismo, no puede perderse de vista que la virtualidad de los criterios examinados aparece reforzada, en el marco legal estatal, por reglas dirigidas a garantizar el recto ejercicio (participado por la ciudadanía) de las potestades de ordenación, es decir, de planeamiento o planificación y de ejecución de lo planeado, especialmente en su referencia al desarrollo urbano; reglas, que pretenden *i*) asegurar la celebración de la información pública conforme a garantías mínimas de publicidad y plazo (art. 11.1 LS) y potenciar este trámite esencial mediante la promoción de la publicidad telemática (art. 11.3 LS, en relación con el art. 70 ter que introduce la disposición adicional octava LS en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local) y la facilitación del conocimiento de la documentación (exigencia de la exposición de un resumen ejecutivo suficientemente expresivo; art. 11.2 LS); *ii*) garantizar la debida orientación valorativa mediante la exigencia general de evaluación ambiental (art. 15.1 LS) y, cuando el objeto sea una actuación de urbanización, además: informes de sostenibilidad ambiental (art. 15.2 LS) y también económica (en particular sobre

las Haciendas públicas; art. 15.4 LS), existencia de recursos hídricos suficientes para las nuevas demandas, protección del dominio hidráulico y marítimo-terrestre, la afección de las infraestructuras y el impacto sobre su capacidad de servicio (art. 15.3 LS); y *iii*) procurar la seriedad en la tramitación y resolución del procedimiento mediante la determinación del incumplimiento del plazo máximo para resolver como causa bien de responsabilidad patrimonial de la Administración competente, si es de iniciativa privada, bien de aprobación *ex lege*, si es de iniciativa pública e involucra a dos Administraciones, en principio la local y la autonómica (prescripción ésta, que sirve, además, de garantía de la autonomía local; art. 11.4 y 5 LS). A estas reglas se añade la nada despreciable, cara a la transparencia y, por tanto, a la lucha contra la corrupción, de obligar a las Administraciones competentes a elaborar y debatir y aprobar por el órgano colegiado de gobierno que corresponda, con la periodicidad que al efecto se fije y para su puesta a disposición del público, de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia (art. 15.5 LS).

Los criterios-deberes básicos operan en todo caso con independencia de las técnicas, los mecanismos y los instrumentos a través de los cuales deba producirse el ejercicio de las potestades administrativas aludidas.

Pues la elección y regulación de tales técnicas, mecanismos e instrumentos corresponde ya íntegramente a la competencia propia del legislador sectorial en general y del autonómico de ordenación territorial y urbanística en particular.

Son tres los criterios básicos que establece la LS:

1.º La *satisfacción adecuada de las necesidades sociales que justifiquen la transformación del suelo mediante la urbanización y la preservación del suelo no preciso a tal fin* [art.10, a) LS].

En cuanto referido a las decisiones previas capaces de legitimar actuaciones de transformación urbanística del suelo, este criterio vincula directamente a la potestad de ordenación territorial y urbanística, en tanto que sede natural de aquéllas, y sólo indirectamente a las potestades con repercusión territorial ejercitadas en el contexto de acciones administrativas sectoriales, que en todo caso no pueden servir sus fines específicos en términos que impidan su efectividad o siquiera agraven desproporcionadamente las condiciones para ella. Concreta el mandato más general, contenido en el artículo 2.3 LS, de adopción por los poderes públicos de las medidas de ordenación territorial y urbanística procedentes para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo —según proceda, es decir, según las circunstancias concretas— los procesos de ocupación y transformación del suelo.

Sus elementos componentes son los dos siguientes:

a) La obligada *correlación* entre las previsiones de

- i) ocupación de suelo para la transformación de su calidad mediante la urbanización y
- ii) necesidades sociales a atender.

Pues únicamente la superficie de suelo que *sea precisa* para la satisfacción de dichas necesidades puede ser objeto válidamente de la decisión de ocupación y transformación. Por su propia formulación, dirigida a legitimar la alteración de la frontera entre los medios rural y urbano y dirigir la apertura y el desarrollo del específico proceso de nueva urbanización, el radio de acción del criterio está restringido al suelo que, en el momento de su aplicación, se encuentre en la situación de suelo rural. Así resulta del artículo 12.2, b) LS, por lo que su aplicación en ningún caso puede tener en cuenta o considerar el suelo que esté ya en la situación de urbanizado a que se refiere el artículo 12.3 LS.

Las necesidades sociales deben poder justificar, pues, la previsión sobre ocupación y transformación de suelo, por lo que han de ser reales (actuales y previsibles futuras), guardar relación con los usos finales del suelo a ocupar y transformar y tener entidad suficiente⁴².

Se conecta esta exigencia directamente con el requerimiento legal (art. 3.1, párr. 2 LS) de motivación del ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística, cuya expresión de los intereses generales servidos debe consistir aquí cabalmente en las aludidas identificación y cuantificación de necesidades y su correlación con la o las superficies de suelo sujetas a ocupación y

⁴² Por ello está implícita en este elemento la triple exigencia de:

- Búsqueda, recogida, sistematización y análisis de la información pertinente para identificar y cuantificar tales necesidades en términos de pretensiones que desde los diversos intereses públicos gestionados por las distintas Administraciones y de los múltiples intereses privados compitan por hacerse efectivas en el territorio considerado.
- Evaluación y ponderación entre sí de las necesidades determinadas para la identificación, así, de las que finalmente deban ser satisfechas, procediendo —en

función de los usos finales que demanden— a la cuantificación de la o las superficies a ocupar y transformar.

- Determinación de estas últimas superficies, que tampoco pueden ser cualesquiera, pues —en virtud del principio de preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, recogido en el artículo 2.2, b) LS— deben reunir el doble requisito de ser necesarias e idóneas (en función de sus características y desde la perspectiva, por ejemplo, de los riesgos naturales o de accidentes mayores) para servir de soporte a usos finales típicamente urbanos.

transformación mediante la urbanización. Pues sólo así puede entenderse que las referidas necesidades *justifican* esta última previsión.

Pero guarda relación también, poniendo de relieve su importancia precisamente para la efectividad del principio de desarrollo sostenible, tanto con el sometimiento de los pertinentes instrumentos de ordenación a informes de sostenibilidad ambiental y económica (además de diversos de carácter sectorial; art. 15), como con la directriz básica dirigida a la legislación de ordenación territorial y urbanística de determinar en qué casos el impacto de una actuación de urbanización —es decir, la correspondiente previsión de ocupación y transformación de suelo— requiere el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación (art. 15.6 LS)⁴³.

La previsión misma consiste en la atribución al suelo correspondiente de un destino que comprometa ya o, al menos, posibilite el paso de la correspondiente superficie de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado. Se trata, pues, de un destino genérico y final, en modo alguno definitorio de los concretos usos de que sea susceptible el suelo; un destino que —en el modelo de ocupación y utilización del territorio— sitúa efectivamente o simplemente autoriza a situar (a efectos urbanísticos y *pro futuro*) dicho suelo en el medio urbano, sin perjuicio de que su situación real en él dependa de su transformación cualitativa para convertirlo de hecho y de Derecho, mediante la pertinente actuación de urbanización, en soporte idóneo a usos típicamente urbanos. Forma parte su atribución, por tanto, del proceso sucesivo de asignación de destinos cada vez más concretos que produce, conforme al artículo 7.1 LS y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, las vinculaciones correspondientes del suelo; vinculaciones de las que

resulta, a su vez, el régimen urbanístico estatutario del suelo.

El marco legal no prejuzga el mecanismo o instrumento (la clasificación del suelo, por ejemplo) de cuyo juego resulte la vinculación de la superficie de suelo correspondiente a tal destino, porque su determinación y configuración es cuestión que pertenece a la competencia del legislador de la ordenación territorial y urbanística. Pero si predetermina, como contribución en su caso al régimen urbanístico estatutario de la propiedad del suelo (art. 7.1), que el efecto de la vinculación debe comportar:

- i) la sujeción del suelo afectado a un régimen que impida la especulación, es decir, toda conducta activa u omisiva que, con intención de obtener beneficios no ligados al proceso preciso para hacer efectivo el destino del suelo (los denominados en economía "*windfall profits*"), dificulte, retrase, obstaculice o defraude indebidamente dicho proceso (especialmente mediante el incumplimiento de los deberes que comporta la previsión de toda actuación de transformación urbanística: art. 16.1 y 2 LS); y
- ii) el respeto por dicho régimen de la regulación básica de las actuaciones de transformación urbanística (arts. 14 y 16 LS) y, por tanto, de los derechos a ellas ligados [arts. 6 y 8.1, párr. 2º, letra c) LS].

b) La preservación de la urbanización de todo el suelo al que no proceda atribuir el destino a que se refiere la letra anterior.

El contenido prescriptivo de este criterio se agota en el requerimiento, en el momento de su aplicación, de preservación de la urbanización de todo el suelo no demandado por las necesidades sociales de nueva ocupación y transformación antes comentadas, lo que vale decir: en la

⁴³ El carácter esencial de esta directriz resulta de la determinación básica transitoria —para su efectividad, al transcurso de un año desde la entrada en vigor de la Ley estatal sin establecimiento de la pertinente norma legal autonómica y supliendo la ausencia de ésta hasta su dictado— de la entrada en juego de un preciso umbral, cuyo traspaso obliga al referido

ejercicio pleno de la potestad: el efecto de incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado en el ámbito objeto de ordenación, bien por la sola virtud de la actuación prevista o por la de la suma de ésta a las aprobadas en los dos últimos años (disposición transitoria cuarta LS).

prohibición de la prescripción o siquiera permisión de su ocupación para su transformación cualitativa urbanística en suelo urbanizado mediante la ejecución de la pertinente actuación urbanizadora. Excluye por completo, por tanto, la atribución de cualquier destino genérico y final que, por cualquier procedimiento o vía, pueda conducir a la extracción del suelo del mundo rural para su colocación en el mundo urbano.

Como tal contenido prescriptivo, tampoco prejuzga los usos de que sea susceptible el suelo que así permanece en la situación de rural. Éstos dependen de las características concretas del suelo (los valores que en él se hagan presentes), de modo que la determinación de los usos aparece regida directamente por:

- En su caso, por el ulterior criterio básico relativo a la ordenación de los usos del suelo [el fijado por la letra c) del art. 10 LS], cuya aplicabilidad depende de la viabilidad, en los términos que seguidamente se precisan, de usos que comporten la realización de obras e instalaciones que caigan en el radio de acción del criterio legal.
- Pero, en lo fundamental, por los principios —derivados del de desarrollo sostenible— de procura de [art. 1.2, b) LS]:

1.º La protección, adecuada a su carácter, del medio rural.

Este principio es desde luego compatible con la gama de usos que sean subsumibles en la utilización del suelo rural prevista en el artículo 13.1 LS (teniendo en cuenta, en todo caso, que el apdo. 2º del precepto prohíbe en todo caso las parcelaciones de terrenos en el suelo rural). Pero la previsión de estos usos debe hacerse de forma tal que el resultado sea adecuado al carácter rural del medio del que forma parte el suelo. Lo que significa que, en último término, encuentra el límite de la prohibición de desnaturalización de tal carácter, implícita en la exigencia de “adecuación” a este último de las decisiones de ordenación.

2.º La preservación de los valores específicos concurrentes, que conecta, a su

vez, con el principio [art. 1.2, a) LS] de procura igualmente de la eficacia de las medidas de

- i) conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna;
- ii) protección del patrimonio cultural;
- iii) y protección del paisaje.

Resulta así una clara exigencia de interiorización por la ordenación territorial y urbanística del fin de procura de la eficacia de las expresadas medidas de conservación, protección o mejora, adoptadas ellas mismas con arreglo a su legislación reguladora propia; exigencia, que está al servicio de la preservación de los valores de esta forma formalmente apreciados y declarados. De tal manera, que la pretensión propia de este principio tiene preferencia sobre la del anterior, que es de menor intensidad en cuanto referida sólo a la protección del medio rural.

Esta exigencia erige las aludidas medidas en límite infranqueable por la potestad de ordenación territorial y urbanística en la determinación de la utilización (los usos) del suelo objeto de ellas: cuando impliquen o comporten la alteración del estado natural de los terrenos, sólo son posibles aquéllos que las medidas de conservación, protección y mejora expresamente autoricen. Así resulta del artículo 13.4, párr. 1, LS.

2.º *La adecuación y suficiencia del suelo con destino a los usos productivos y residenciales* [art. 10, b) LS].

La aplicación de este criterio es lógicamente sucesiva a la del anterior. Pues se refiere a la utilización misma del suelo, es decir, a destinos sustantivos concretos de éste (usos), mientras que el precedente tiene por objeto un destino genérico, expresivo únicamente del cambio (en su caso, meramente posible) del carácter del medio (rural) al que pertenece el suelo para su colocación final en el medio urbano. Y el suelo soporte de este último medio (ya existente o a crear) es el que, por su propia condición, concentra la tarea de disponer desagregadamente los múltiples usos que son propios de dicho medio. Sin perjuicio de

que el suelo que siga formando parte del medio rural deba ser objeto también, cuando la concurrencia de valores objeto ya de protección o dignos en todo caso de ella no lo impida, de la pertinente asignación de usos, incluso de los que requieran actos de construcción o edificación, siempre con el límite que representa la interdicción de la desnaturalización del carácter del medio.

Integran, pues, el radio de acción del criterio:

a) Primariamente, todo el suelo que, en el momento de su aplicación, esté en alguna de las dos siguientes situaciones: i) la definida por el artículo 12.3 LS como situación básica de suelo urbanizado; y ii) la precisada por el artículo 12.2 LS, b) como situación básica de suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística —en aplicación justamente del primero de los criterios legales antes estudiado— prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado. Éste es el ámbito de aplicación más propio y específico del criterio.

En los términos en los que la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística disponga, la asignación de usos puede tener efectividad directa e inmediata en el suelo ya urbanizado (no sujeto a actuación de reforma o renovación de la urbanización o de dotación), mientras que carece de ella necesariamente en el suelo aún rural. La razón es clara: en este último caso la efectividad de los usos depende de la existencia real (a producir) del soporte idóneo de los usos, es decir, la ejecución de la pertinente actuación de urbanización para la compleción del paso a la situación de suelo urbanizado. Y lo mismo sucede, *mutatis mutandis* y por excepción, en el suelo urbanizado sujeto a una actuación de reforma o mejora de la urbanización o de dotación.

b) Secundariamente, todo el suelo que, en el momento de aplicación del criterio y por efecto de la del anterior, esté en la situación de suelo rural para el que no exista previsión alguna de su pase a la situación de suelo urbanizado.

La efectiva aplicabilidad del criterio (de sus concretos elementos) y el grado de su aplicación dependen, a su vez, del régimen de utilización del suelo, es decir, de los actos de alteración de su estado natural y, por tanto, de las obras e instalaciones que, para albergar usos, puedan realizarse en él. Estos actos dependen, a su vez, de la razón concreta de la situación rural en la que está el suelo; razón, que va desde la simple de no reunir los requisitos para estar en la situación de urbanizado [art. 12.2, b), inciso final, en relación con art. 13.1, LS] hasta la de concurrencia de valores ecológicos o ambientales, naturales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos o paisajísticos [art. 12.2, a), en relación, con art. 13.4, LS], pasando por la de sujeción al régimen protección o policía del dominio público [art. 12.2, a) LS].

En todo caso:

- i) la aplicabilidad aquí no se da, por razones obvias (comenzando por la de su propia formulación literal), en cuanto respecta al particular elemento de la reserva para el tipo de uso de vivienda sujeta a un régimen de protección pública; y
- ii) la aplicación del criterio o, más bien, del elemento o los elementos de éste restantes que puedan llegar a ser procedentes, siempre aparece modulada y, en su caso, limitada —precisamente en la hipótesis más favorable a dicha aplicación (la del suelo rural sin presencia de valores específicos dignos de protección y excluyentes de la alteración del estado natural)—, por el imperativo legal de no desvirtuación del carácter propio del medio rural, lo que significa —en particular— la matización de la referencia obligada del doble requerimiento de adecuación y suficiencia del suelo destinado a los pertinentes usos a las necesidades estrictas y específicas del medio rural considerado; y
- iii) la referida aplicación cesa —por improcedente— en el suelo cuya pertenencia al medio rural obedezca a la presencia de valores dignos de

protección e incompatibles con la alteración del estado natural de los terrenos.

El mandato-deber a las Administraciones públicas competentes en el que se traduce aquí el criterio consiste en asignar a los terrenos un destino concreto, expresado en usos. Dado que el deber es finalista o de resultado, no prejuzga el medio, es decir, la técnica a emplear para su cumplimiento (por ej. la tradicional calificación urbanística). Pero, en todo caso, el efecto de la técnica empleada es, por prescripción del artículo 7.1 LS, el de vinculación objetiva de los concretos terrenos correspondientes al preciso destino asignado; vinculación, de la que resulta el régimen estatutario urbanístico de la propiedad del suelo.

El destino mismo ha de consistir, cuando menos, bien en el “uso residencial”, bien en “usos productivos”⁴⁴. En todo caso, la Ley especifica un tipo de uso dentro de la categoría de uso residencial: el de vivienda en la variedad de la sujeta a un régimen jurídico-público de protección que, cuando menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler o cualquier otra forma de acceso (tales como el derecho de superficie o la concesión administrativa). Y lo hace para obligar a que figure entre los asignados al suelo dentro de la categoría de residencial y en determinada proporción. Esta precisión comporta:

- i) El cumplimiento por el legislador estatal, desde el nuevo enfoque que

adopta, del mandato de configuración legal ordinaria —en términos de condiciones básicas garantes de la igualdad— del derecho proclamado en el artículo 47 CE, que deriva del artículo 53.3 CE. Y ello, por tanto, hasta donde le corresponde con arreglo a la competencia que la Constitución le atribuye y desde la perspectiva del derecho de acceso, que es condición del de disfrute del que habla el referido artículo 47 CE⁴⁵.

- ii) La tipificación, con carácter general y dentro de la categoría de uso residencial, del uso concreto “vivienda sujeta a un régimen de protección pública” como un tipo de uso urbanístico y no un mero régimen jurídico-público aplicable, en su caso y conforme a su lógica propia, en todo el suelo que tenga como destino el uso genérico residencial. Y un tipo de uso que, como tal, es decir, por comportar un destino urbanístico del suelo, produce el efecto de vinculación del suelo que integra, como resultado, el régimen estatutario urbanístico de la propiedad del suelo.
- iii) El condicionamiento finalista de la ordenación territorial y urbanística, en cuanto ésta ha de incorporar la previsión adecuada y suficiente del correspondiente destino urbanístico, pero no así de los medios para alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, tampoco de la política de vivienda que

⁴⁴ Como revela el empleo del singular en el primer caso y del plural en el segundo, el legislador se refiere en ambos a géneros enteros de usos (los llamados, en la terminología urbanística, “usos globales”). Pues mientras que el calificativo “residencial” es capaz por sí mismo de expresar el género entero (susceptible de desagregación ulterior en especies o tipos de usos concretos, tales como vivienda, residencial temporal, segunda residencia, etc...), no sucede lo mismo con la expresión “uso productivo”, que, para significar debidamente el género aludido, demanda el recurso al plural. La elección del calificativo “productivo”, lejos de todo afán restrictivo reconducible a aquello que tiene la virtud de producir algo, pone de manifiesto la intención de hacer referencia a los usos útiles o provechosos, es decir, todos los que sirvan de cobertura a las actividades de contenido económico-profesional, lo que vale decir a las subsumibles en la clasificación tradicional en los sectores, primario, secundario y terciario, así como —eventualmente— los demás que se establezcan para encuadrar el conjunto de las múltiples actividades propias del sistema económico-social (excluida la de residencia).

⁴⁵ En el novedoso estatuto ciudadano que, en términos de las indicadas condiciones básicas, define el título I de la Ley puede

quizás sorprender la ausencia, junto al derecho al disfrute de vivienda adecuada, de referencia al derecho de acceso a ella. Como se comprueba ahora, no hay desfallecimiento alguno frente a la dificultad que, por sus características, presenta este último derecho, que, siendo, por lo dicho, un verdadero derecho constitucional, precisa empero la intermediación del legislador ordinario para ser efectivo. Atendiendo al problema social existente, el legislador estatal cumple aquí su función imponiendo también —bajo la veste de criterio legal— una condición básica para hacer posible la igualdad en el ejercicio del referido derecho constitucional: la reserva para viviendas con finalidad social, pero que, por su objeto, forzosamente ha de ser dirigida (indirectamente) al legislador autonómico para que éste opere a partir de ella a la hora de configurar sus políticas urbanística y de vivienda. La condición básica sólo puede formularse así, en sede del ordenamiento general, en términos de deber de las Administraciones públicas competentes para establecer la ordenación territorial de forma que, aun respondiendo a sus propias opciones, respete el criterio común de reserva de una parte proporcionada (con un mínimo flexible en todo caso) a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública.

es de la competencia propia de las Comunidades Autónomas⁴⁶.

Importan aún dos precisiones.

Primera: la especificación de los tipos de usos concretos en que se desagregan las dos categorías comentadas es, obviamente y salvo lo dicho para el de vivienda sujeta a un régimen de protección pública, responsabilidad ya del sistema de ordenación territorial y urbanística que defina la legislación autonómica correspondiente, pues se trata de una cuestión propiamente urbanística.

Y segunda: la limitación del criterio legal a las dos categorías de usos comentadas no lo es de la capacidad de la ordenación territorial y urbanística para la determinación de usos definitorios de destinos urbanísticos, pues comporta únicamente la exigencia de que, en todo caso, la ordenación territorial y urbanística asigne efectivamente usos subsumibles en dichas dos categorías (y, dentro de la residencial, del de vivienda sujeta a un régimen de protección pública).

Como quiera que el criterio legal ahora considerado ha de operar ya en un contexto en el que, para el ámbito de cuya ordenación se trate, han de estar precisadas las superficies de suelo de ese ámbito inscritas, respectivamente, en los medios rural y urbano (en este último siquiera a título de destino final), es perfectamente plausible y lógico que la exigencia de la asignación de usos concretos a los terrenos integrantes de una y otra de dichas superficies no se circunscriba a los subsumibles en los usos residencial y productivos, sino que se extienda a la demanda de que los terrenos efectivamente vinculados a éstos sean suficientes y adecuados.

El requerimiento de suficiencia (en cantidad de suelo) de la asignación de usos de

carácter residencial y productivo es reconducible (por estar en “línea de continuación” del mismo) al criterio precedente de satisfacción de las necesidades sociales, en la versión más concreta —ahora ya— de las de residencia y emplazamiento y desarrollo de las actividades propias del sistema económico-social. Debe existir, por tanto, una relación directa entre las necesidades apreciadas al establecer todo el suelo adscrito, por su destino, al medio urbano (suelo ya urbanizado y suelo que se prevé o autoriza urbanizar) y las superficies (la cantidad de suelo) destinadas concretamente al uso residencial y los usos productivos.

El requerimiento de adecuación de las superficies destinadas a estos últimos usos, que es ya cualitativo, remite a la idoneidad del suelo —por sus características— para servir de soporte a los correspondientes usos, así como a la disposición y distribución territoriales de éstos (según sean o no complementarios o compatibles entre sí; en razón a la funcionalidad del sistema urbano; etc...) para formar un sistema articulado y coherente.

En todo caso, el doble requerimiento de adecuación y suficiencia se concreta (especialmente por lo que hace al segundo) para el tipo de uso consistente en la vivienda sujeta a un régimen público de protección en la preceptividad de una reserva de suelo, cuya cuantificación corresponde bien directamente a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanismo, bien —por decisión de ésta y, por tanto, en virtud de ella— a los instrumentos de ordenación que la misma establezca. La determinación de la reserva queda sujeta, sin embargo, a una directriz positiva: ha de ser proporcionada, se entiende a las correspondientes necesidades sociales efectivas de acceso a la vivienda, y, además y en todo caso, a un límite mínimo⁴⁷ fijado, a su

⁴⁶ Lo prueba el carácter abierto de la prescripción legal: el régimen jurídico-público de protección al que aparece referido el tipo de uso de que ahora se trata se determina por relación a un mínimo común denominador (posibilidad de fijar precios máximos), que limita sólo mínimamente la libertad de configuración del legislador autonómico, y dejando abierto el elenco de formas de acceso a la vivienda que puede ser objeto de protección por el régimen establecido por dicho legislador (las formas enumeradas por la Ley estatal lo son con carácter meramente ejemplificativo y en modo alguno taxativo).

⁴⁷ El límite mínimo, que es básico (en cuanto entendido preciso en calidad de condición básica para el ejercicio del derecho de acceso a la vivienda, que es presupuesto indispensable del constitucional de disfrute de ésta), juega, así, como proporción en todo caso necesaria en consideración a las necesidades sociales existentes con carácter general. Para la corrección de la reserva no basta, pues, con la no infracción de este límite mínimo. El respeto de éste es condición necesaria, pero no suficiente en todos los casos, ya que la exigencia de proporcionalidad de la reserva opera de forma paralela, previa e independiente a la del límite mínimo, en función de las concretas necesidades sociales existentes en el ámbito territorial de que en cada caso se trate.

vez, mediante una regla general⁴⁸ y una excepción^{49 50}.

3.º El establecimiento de la ordenación de los usos según una estimativa básica [art. 10, c) LS].

La finalidad de este criterio es la fijación del cuadro básico de valores que debe servir de guía a la hora de la ordenación de los usos asignados al suelo (tanto al urbanizado o con destino final a quedar en tal situación, como al suelo rural, en este caso cuando sea procedente y con las modulaciones precisas). Presupone lógicamente, pues, la operación de atribución de usos en la que ha debido aplicarse el anterior criterio.

Los valores a que responde no agotan necesariamente los que, en definitiva, deban presidir la aludida ordenación de todos y

cada uno de los usos previstos. El legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística puede desde luego añadir cuantos otros entienda que son pertinentes, pero siempre que sean complementarios de los básicos o, en todo caso, compatibles con ellos. Su regulación nunca puede tener como efecto o consecuencia obstaculizar, pero ni siquiera mermar o dificultar la eficacia del contenido del criterio ahora comentado.

El cuadro de valores básicos se formaliza en forma de principios que deben inspirar y, por tanto, informar la ordenación de los correspondientes usos. Tales principios son los siguientes:

“accesibilidad universal⁵¹, igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres⁵², movilidad⁵³, eficiencia energética⁵⁴, garantía de suministro de agua⁵⁵, prevención de riesgos naturales y de accidentes graves⁵⁶ y prevención

⁴⁸ La regla general prescribe que los terrenos reservados deben ser (como mínimo, procede recordar) los necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial (es decir, de toda la atribuida para esta categoría o uso global) prevista para la totalidad del suelo que quede comprendido en el ámbito actual o potencial de actuaciones de urbanización.

⁴⁹ La excepción permite que el legislador autonómico (y sólo él, de modo que no cabe que éste descargue este cometido en los instrumentos de ordenación que contemple): i) fije directamente una reserva inferior a la de la regla general para determinados Municipios, cuyas características así lo justifiquen, y nunca, por tanto, para todo el territorio de la Comunidad Autónoma; y ii) autorice para que, si la ordenación establecida, en cualquier Municipio, por los instrumentos pertinentes se dispone de tal manera que garantiza el cumplimiento íntegro del mínimo básico de la reserva dentro de los ámbitos territoriales respectivos de dichos instrumentos y en forma que la distribución de las distintas localizaciones de la reserva sea, para las actuaciones de nueva urbanización, respetuosa con el principio de cohesión social, alguna o algunas de estas actuaciones puedan contener superficies inferiores al referido mínimo básico. Se entiende, obviamente, que los términos de tal autorización deben ser objeto de regulación legal formal respetuosa con el marco legal estatal.

⁵⁰ La regulación legal estatal de la reserva es, en todo caso y dado su carácter de mínimo, de aplicación directa (disposición transitoria primera) a los cambios de la ordenación urbanística que pretendan introducir los instrumentos cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley estatal hasta la *interpositio* de la legislación autonómica que contemple reserva igual o superior (legislación que, sin embargo y caso de no prever una reserva inferior a la estatal, puede ser la que ya esté vigente en el momento de la entrada en vigor de la Ley de suelo). Y, transcurrido un año desde su entrada en vigor sin que se haya producido en forma adecuada esa *interpositio* de la legislación autonómica, y hasta que ésta tenga lugar, suple, además, la ausencia de toda previsión autonómica sobre la excepción al mínimo de la reserva establecido como regla general en los términos de la referida disposición transitoria primera.

⁵¹ A tenor de este principio tanto las dotaciones, los equipamientos y las infraestructuras públicos o de uso abierto al público, como las construcciones, edificaciones, establecimientos

o instalaciones que alberguen actividades (en especial las de residencia, producción, trabajo, educación, cultura, deporte, esparcimiento y ocio) deben i) estar localizados y distribuidos territorialmente (los primeros) como un sistema que facilite al máximo posible el acceso a y el disfrute y utilización por toda la población, atendiendo a las características de ésta (en especial las personas que padezcan discapacidades o sufran alguna dependencia) y ii) diseñados y organizados (los primeros y los segundos, cada uno de ellos) de modo que se haga posible el acceso y, por tanto, el uso por todas las personas, incluso las discapacitadas.

⁵² Este principio exige que, en la ordenación de cada uso, se consideren cuantos aspectos puedan impedir o siquiera dificultar dicha igualdad (para corregirlos) o demanden, en su caso, una regulación discriminatoria positiva (para establecerla).

⁵³ La movilidad, como principio, postula la regulación de los usos desde el punto de su interacción y, por tanto, atendiendo, para su adecuado desarrollo respectivo a la adecuada relación entre sus diversas localizaciones e intensidades, de un lado, y la capacidad y funcionalidad tanto de las vías e infraestructuras, como de los medios de desplazamiento o transporte para asegurar la adecuada fluidez de los flujos que originen o presupongan, con las consiguientes provisiones sobre los distintos medios de transporte, así como, en su caso, de aparcamiento de vehículos.

⁵⁴ Principio éste, que demanda la regulación de cada uso en los términos que conduzcan al menor consumo de energía posible y, en todo caso, el empleo en el desarrollo de los diferentes usos, incluidos los verificados en o sobre el dominio público (iluminación de vías, plazas, parques, etc...), de los medios que, en cada momento y de acuerdo con el estado de la tecnología, proporcionen, a precio razonable, la utilidad requerida con menor consumo de energía primaria o secundaria (electricidad).

⁵⁵ Conforme al cual, toda regulación de un uso debe incluir la previsión de la dotación estándar de suministro regular y continuo de agua que comporte su efectivo desarrollo y a cuya efectividad deba quedar sujeto este último.

⁵⁶ Este principio demanda la previsión en la regulación de los diferentes usos —por relación, en su caso, a los demás posibles colindantes o cercanos— de las medidas preventivas de riesgos que provengan de la naturaleza (por ej. de derrumbamiento por temblores de tierra, de inundación, etc...) o del desarrollo de actividades que impliquen peligros.

y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente⁵⁷.

5. EL RÉGIMEN BÁSICO DE UTILIZACIÓN DEL SUELO RURAL

5.1. El sentido y alcance del régimen

Aunque la determinación del destino urbanístico de los terrenos sea cuestión de la ordenación territorial y urbanística, la diferenciación de dos situaciones básicas del suelo permite complementar las condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad del suelo con las bases del régimen objetivo del suelo en la única situación —la rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, que no van más allá de las ya tradicionales, pero que aseguran en todo caso la utilización del suelo de conformidad bien con la obligada preservación de los valores que en él estén presentes, bien con la conservación del carácter del medio rural al que pertenece.

De esta forma, y sin perjuicio de su aplicación directa desde luego, el régimen de la utilización del suelo rural que establece la LS constituye un mínimo que, aparte de no impedir ni condicionar el juego, la efectividad y la aplicación de cualesquiera reglas más severas de protección que pueda contener la legislación sectorial de pertinente aplicación, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística debe respetar, aunque puede sobrepasar (incrementando, mediante normas adicionales, el grado de protección y preservación de los valores correspondientes). En todo caso, aparece graduado en directa función del criterio legal al que, conforme al artículo 12.2 LS, la correspondiente superficie de suelo deba su pertenencia al medio rural.

Al mínimo que supone el régimen de que ahora se trata, que supera la parca regulación contenida en el artículo 20

LRSV desde la perspectiva de los derechos de los propietarios del suelo, debe añadirse aún la regla de adaptación al ambiente que, como norma de aplicación directa, sigue estableciendo el artículo 138, b) TRLS92.

5.2. La utilización del suelo rural preservado de su transformación urbanística por la concurrencia de valores dignos de protección (art. 13.4 LS)

Dos son las reglas básicas, una general y una especial, que rigen la utilización de los terrenos en la situación de suelo rural por razón de la concurrencia de valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección, bien directamente por la legislación sectorial pertinente o por decisiones (declaraciones, catalogaciones, etc...) adoptadas en virtud de ella, bien por los instrumentos previstos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística y en función de las previsiones de ésta sobre apreciación y preservación de valores.

La regla general contiene dos prescripciones: una expresa y otra implícita.

La primera aparece referida a los terrenos cuya situación básica provenga de la legislación sectorial reguladora de la protección de los valores ambientales (entre los que se entienden comprendidos los de la naturaleza), culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos y supone la *predeterminación completa por dicha legislación del destino territorial-urbanístico de los terrenos*, de modo que el régimen de la utilización del suelo por ella dispuesto es intocable para la ordenación urbanística. De ahí que desde el punto de vista de la ordenación territorial y urbanística dicha utilización

“pueda sólo comprender los actos de alteración del estado natural de los

⁵⁷ Se trata de un principio que requiere la comprensión por la regulación de los distintos usos de las previsiones preventivas adecuadas para que las actividades que supongan se desarrollen dentro de los límites de tolerancia sanitaria

y medioambiental que estén en cada momento fijados y, caso de sobrepasarlos y producir contaminación lesiva para la salud humana o el medio ambiente, de protección de uno y otro valor.

terrenos que la repetida legislación expresamente autorice⁵⁸.

Aunque nada más disponga expresamente el legislador, es evidente que no muy distinta puede ser la utilización de los terrenos preservados de la transformación urbanística (y, por ello, en la misma situación básica) por imperio de la ordenación territorial y urbanística y en virtud de la apreciación por ésta —directamente y al margen de la referida legislación sectorial protectora— de valores igualmente medioambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos. De ahí que deba entenderse que la regla (expresa) de la sumisión a la preservación de los valores apreciados se extiende implícitamente a este caso, de modo que la determinación de la utilización, que corresponde ciertamente a la ordenación territorial y urbanística, debe ser congruente con ella y en modo alguno es, por tanto, libre.

La regla especial se refiere a los espacios naturales protegidos y los espacios incluidos en la Red Natura 2000 y debe entenderse que no supe, sino que se añade, a la regla general anterior⁵⁹.

⁵⁸ Esta determinación implica, con toda naturalidad, la aplicabilidad desde luego a los terrenos en la concreta situación de que ahora se trata de la prohibición de las parcelaciones urbanísticas consignada en el artículo 13.2 LS. Pues la prohibición se formula para todo el suelo rural, con la sola excepción de los terrenos que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización.

⁵⁹ Siendo novedosa e importante, no deja de plantear —desde el punto de vista jurídico— algunos problemas de no escasa entidad. Sujeta toda alteración de la delimitación de estos espacios, que suponga bien la reducción de su superficie total bien la exclusión de cualesquiera terrenos de los mismos, a tres requisitos:

1.º La provocación en el espacio de que se trate, por su evolución natural, de cambios de entidad suficiente para justificar la alteración. Para que se cumpla este requisito es preciso, pues, que los cambios traigan causa de la evolución natural, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta al efecto los inducidos por acciones del hombre. Normalmente será difícil, si no imposible, sin embargo, que los cambios no guarden alguna relación, aunque sea indirecta, con la acción del hombre. Debe entenderse, pues, que la exclusión de ésta se limita a la que desnoezca o infrinja la protección del correspondiente espacio, produciendo lesión de sus valores y, con ello, una evolución “no natural” en el espacio de que se trate. Lo cual suscita la cuestión de la lesión por omisión o inactividad, tanto por parte de la Administración pública que sea propietaria o responsable en todo caso de la conservación o protección del espacio, como por la del sujeto particular al que éste pertenezca. Ni en un caso, ni en otro parece lógico primar la actitud de pasividad o negligencia (adoptada, incluso, con vistas a provocar las condiciones que posibiliten finalmente la alteración). Ello no ofrece duda cuando la responsabilidad del mantenimiento de las condiciones precisas para una evolución natural que no degrade las características del espacio corresponde a una

Salvo la regla especial a que acaba de hacerse referencia no son apreciables en este régimen básico de utilización, pues y en cuanto a su resultado, cambios significativos respecto del que derivaba del juego de los artículos 9 y 20 LRSV.

5.3. La utilización del suelo rural con las características propias del medio rural, comprensivo, en todo caso, del innecesario e inidóneo para satisfacer las necesidades de transformación urbanística (art. 13.1 y 2 LS)

Los terrenos pertenecientes al medio rural que no presenten valores determinantes o justificativos de su sujeción al régimen de utilización antes expuesto, pero tampoco sean idóneos o resulten necesarios para atender las necesidades sociales demandantes de la transformación consistente en la urbanización, quedan sometidos al régimen básico siguiente:

Administración pública. Cuando dicha responsabilidad incumbe, sin embargo, a un propietario particular, parece que la exclusión del supuesto como idóneo para justificar la alteración sólo es posible de haberse incumplido el deber legal de conservación del artículo 9.1, párr. 1º LS (lo que requiere la fijación por Ley del límite de tal deber), salvo que esté establecida de modo efectivo una política pública de fomento compensatoria en lo necesario de la carga que a favor de la colectividad pueda suponer el coste total de la conservación (la diferencia entre el importe del deber de conservación y dicho coste).

2.º La demostración científica de la evolución natural que ha determinado los cambios capaces de justificar la alteración. Tampoco este requisito puede interpretarse literalmente y, concretamente, en el sentido de una exigencia absoluta de demostración que el estado de la ciencia y la técnica, en cada momento, no permita cumplimentar. Ha de estarse más bien a ese estado. La demostración debe tenerse por hecha cuando desde las ciencias pertinentes al caso se proporcione, con el auxilio y, por tanto, el empleo de las técnicas y los medios mejores disponibles, una opinión autorizada (conforme a las pautas de la comunidad científica de que se trate) y que deba tenerse por suficientemente fundada a la luz del estado del conocimiento en la materia; opinión, por tanto, capaz de sustentar un juicio de justificación de la alteración que en la delimitación del espacio pretenda llevarse a cabo.

3.º El procedimiento que tenga por objeto la decisión sobre la procedencia o no de la alteración del espacio correspondiente debe someterse a información pública, la cual en el caso de pertenencia a la Red Natura 2000 ha de ser previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y, por tanto, a la aceptación por ésta de tal descatalogación. No se trata de un requisito puramente formal, ya que tiene por objeto, con toda evidencia, propiciar un debate público que contribuya, incluso mediante la aportación de estudios científicos, a la determinación del carácter justificado o no de la alteración.

- A) Reglas generales:
- a) Utilización de conformidad con su naturaleza. Lo que significa: prohibición de la alteración cualitativa de esa naturaleza, es decir, la que les hace formar parte del carácter propio del medio rural.
 - b) Dedicación, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, a un uso vinculado a la utilización racional de los recursos naturales (concepto jurídico indeterminado directamente establecido por el artículo 45.2 CE), entendiéndose que en todo caso lo están los usos agrícola, ganadero, forestal y cinegético.
 - c) Prohibición de las parcelaciones urbanísticas, es decir, de los actos previstos en el artículo 17.2 LS (salvo los autorizados por la legislación sectorial aplicable al medio rural —fundamentalmente la agraria y la forestal o de montes— y no prohibidos por la legislación de ordenación territorial y urbanística o, en virtud de ella, por los instrumentos a que remita).

B) Regla excepcional: Permiso de la legitimación por la ordenación territorial y urbanística (por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación sobre dicha ordenación territorial y urbanística) de actos y usos específicos de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. La aplicación de esta regla requiere, pues, la interposición de la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística y, en su caso, de la

ordenación concreta establecida por los instrumentos por ésta establecidos, pues la regla como marco a respetar por una y otros.

No hay tampoco aquí sustancial innovación en el tratamiento tradicional en nuestro Derecho del suelo perteneciente al medio rural y mantenido en el artículo 20 LRSV⁶⁰.

5.4. La utilización del suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (art. 13.3)

Los terrenos que, aún estado en la situación básica de suelo rural, deban o simplemente puedan pasar, mediante su inclusión en el ámbito de una actuación de urbanización y la ejecución de ésta, a la situación de suelo urbanizado, reciben obviamente un tratamiento específico. Pues su destino final demanda su transformación cualitativa. Pero su utilización ni consiste, ni puede consistir en esa transformación —la urbanización—, es decir, ni se confunde, ni puede confundirse con ella. La razón es bien sencilla:

- A tenor de su estado real, el suelo únicamente es idóneo para servir de soporte a usos propios del medio rural. El destino final es aún, en efecto, virtual, pues se limita a marcar un objetivo, con la consiguiente vinculación a su cumplimiento. No hay todavía suelo urbanizado que pueda constituir soporte válido a usos típicos del medio urbano.
- La urbanización tiene por objeto no la utilización del suelo, sino la transformación para hacer posible fáctica

⁶⁰ La única novedad destacable, respecto del contenido de este último precepto, se sitúa en la regla excepcional, la cual i) no permite ya la legitimación de “actuaciones” y si exclusivamente de concretos actos, aunque éstos siguen pudiendo desbordar los autorizados por la regla general e implicar, por tanto, la alteración del estado de los terrenos; y ii) si, de un lado, extiende el supuesto capaz de activar la expresada legitimación, toda vez que pasa a comprender la apreciación de la concurrencia, además de un interés público, de un interés social, de otro lado, lo restringe, puesto que incluye ahora el requerimiento de que dicha apreciación resulte precisamente bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a

la estricta necesidad del emplazamiento en el medio rural. Queda ahora definitivamente claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiación forzosa (artículo 9 LEF), el interés público o social debe ser declarado a la vista y en función de precisas características del acto a ejecutar (el destino del suelo que va a legitimarse y al que va a quedar dicho suelo vinculado); características que se reconducen en último término, sea al principio de preservación del carácter propio del medio rural y, por tanto, protección y fomento (desarrollo sostenible) de éste [art. 2.2, b) LS], sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (por ejemplo, prevención de los riesgos de catástrofe, inundación o de accidentes mayores).

y legalmente la utilización para él prevista. *Se agota en la actuación (de duración limitada) precisa justamente para, a su terminación, es decir, a la culminación de la alteración de la “naturaleza” o el “carácter” del suelo, hacer posible la utilización (continuada) de éste conforme ya a su nueva condición, la de suelo urbanizado.* Por eso mismo, durante la urbanización el suelo no cambia su “situación”, es decir, su pertenencia al medio rural, se limita a quedar sometido al régimen propio de la transformación de su condición. Pues sigue siendo una parte del medio rural, aunque sujeta a un proceso que ha de convertirlo en tejido urbanizado inscrito ya en el medio urbano. Y la índole de ese proceso hace al suelo, mientras dure, insusceptible de cualquier utilización en términos de uso y edificabilidad (que, prescindiendo de las dotaciones y los servicios, son los propios de su destino final). En definitiva: la urbanización no “es” utilización del suelo, es actuación de lógica propia “para” (presupuesto o condición de) la utilización del suelo mediante la alteración de la naturaleza de éste.

En el deslinde neto entre régimen de la urbanización, es decir, de la transformación misma del suelo, de un lado, y régimen de la utilización del suelo (una vez transformado o urbanizado), de otro, radica, pues, la novedad de la LS. Ésta clarifica definitivamente la confusión, progresivamente perturbadora, hasta ahora reinante en nuestro Derecho; confusión, que había llegado al punto de hacer de los derechos y deberes del responsable o responsables de la urbanización parte integrante, sin la debida matización, del régimen urbanístico delimitador de las facultades y los deberes de la propiedad del suelo (véanse los artículos 15 y 18 LRSV).

Se entiende, así, que el momento determinante para la aplicación efectiva del régimen básico de (ahora sí) la utilización del suelo de que ahora se trata sea el de inclusión de los correspondientes terrenos en el ámbito de una actuación de urbanización. Lo decisivo es que, desde la inclusión en el

ámbito de una actuación de urbanización, la superficie de suelo correspondiente —aún permaneciendo en la situación de suelo rural— queda enteramente afectada a ésta, de modo que en ella:

1.º Sólo pueden realizarse ya, en principio y como regla general, i) las pertinentes obras de urbanización, naturalmente desde el momento en que concurren los requisitos para ello exigidos en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como ii) las de construcción o edificación que esta legislación permita realizar simultáneamente a la urbanización.

2.º Quepa, no obstante y con carácter excepcional, una utilización residual, transitoria y en precario: la cumplida mediante los usos y las obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación de ordenación territorial y urbanística o la sectorial. Los usos y las obras excepcionales así compatibilizados (temporalmente, gracias a su provisionalidad) con la anterior regla general, deben, por ello, cesar —con demolición desde luego de las obras correspondientes y sin derecho a indemnización alguna— cuando así lo acuerde la Administración urbanística. Esta es la razón por la que las autorizaciones correspondientes han de ser otorgadas bajo las indicadas condiciones —las cuales han de ser aceptadas expresamente por los destinatarios— y, además, a la de supeditación de su eficacia a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

Esta regla excepcional está lejos de constituir una innovación, limitándose a actualizar la tradicional que seguía recogiendo el artículo 17 LRSV. Lo que de paso prueba que la LRSV, no obstante la confusión que originaba su preferencia por el modelo de la urbanización como parte del régimen de la propiedad del suelo, era perfectamente consciente de que el régimen de utilización se agotaba, en el que llamaba suelo no urbanizable comprendido en sectores o ámbitos ya delimitados con vistas a su desarrollo inmediato, en los usos provisionales autorizables conforme a la regla excepcional.

6. LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

6.1. El tratamiento de estas actuaciones; el juego en ellas, en particular, de la técnica de los actos consensuales

La diferenciación de las dos situaciones básicas en las que se encuentra todo el suelo permite⁶¹ efectuar un tratamiento independiente del asimismo régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística, sin perjuicio de su conexión con las aludidas condiciones básicas del estatuto de la propiedad, como ya nos consta, a través del reconocimiento a los propietarios (en tanto que titulares, también, de la libertad de empresa) de la facultad de participar en tales actuaciones [art. 8.1, párr. 2º, c) LS]. Lo que, como también nos consta, lleva al giro decisivo de que los derechos y deberes hasta ahora erróneamente conceptuados de la propiedad del suelo pasan a ser los básicos del régimen de las actuaciones de urbanización. A título de condición básica del estatuto del ciudadano se impone así a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística [art. 6, a) LS] la regulación del derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización, en ejercicio del derecho de libre empresa y para la habilitación pertinente —cuando la actividad no deba o vaya a ser realizada por la Administración— mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable (sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que la legislación autonómica prevea a favor de la iniciativa de los propietarios).

El régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística se establece, en lo que ahora importa, desde una doble perspectiva: los tipos de actuaciones y los deberes que éstas comportan frente a la

Administración pública competente, en tanto que representante de los intereses de la comunidad (arts. 14 y 16 LS). En todo caso, persigue la clarificación de dos cuestiones problemáticas en la práctica: de un lado, la de cuales actuaciones suponen el proceso urbanístico que actualiza los deberes legales vinculados a la transformación del suelo, y, de otro lado, la de la determinación de los momentos de iniciación y terminación de tales actuaciones. La primera de ellas ha dado lugar, especialmente durante el período de vigencia de la LRSV y aprovechando los términos de la regulación por ésta de la clasificación del suelo, a interpretaciones diversas en sede de la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística, motivadas en último término por el propósito, según los casos, del juego de un concreto régimen urbanístico, o su exclusión, para el suelo comprendido en determinadas actuaciones; interpretaciones diversas, que han repercutido negativamente en la integración del bloque ordinal que en la materia ha de formar aquella legislación con la estatal. El origen de la segunda es anterior en el tiempo y guarda relación con la imprecisa regulación legal de la dimensión temporal de la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística de iniciativa particular, que ha sido causa eficiente de importantes distorsiones en la funcionalidad de diversas técnicas urbanísticas, en particular en la de planeamiento a la hora de la admisión de nuevos desarrollos de iniciativa privada sin la adecuada previsión de la integración de éstos, una vez ultimados, en la gestión municipal ordinaria, especialmente por lo que hace a la conservación de las dotaciones y la prestación de los servicios correspondientes.

A propósito de la promoción y, por tanto, ejecución de las actuaciones de transformación urbanística, el legislador aborda, por último e igualmente con carácter básico, la difícil y polémica cuestión del ejercicio convencional de la necesariamente existente [conforme al art. 3.2, a) LS]

⁶¹ Además de articular —en los términos que ya han quedado expuestos— las condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad de todo el suelo con las bases del

régimen objetivo del suelo que esté en la única situación —la que se corresponde con el medio rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental.

potestad administrativa de dirección y control de la actividad de ejecución urbanística. Lo que es consecuente, a su vez, con la definición de la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas no susceptibles de transacción, entendida en todo caso —como debe serlo— en términos no impidientes de acuerdos de estricta ejecución. La finalidad perseguida es obvia y guarda relación con las disfunciones y los excesos más frecuentes, graves y evidentes que se han venido poniendo de manifiesto en la práctica urbanística con ocasión del recurso a la técnica convencional y cuya corrección es factible en sede competencial estatal⁶².

6.2. La categoría básica de actuación de transformación urbanística y las clases, asimismo básicas, de actuaciones (art. 14.1 LS)

Sin perjuicio de lo que, al respecto y a efectos del sistema que diseñen, puedan establecer las Leyes de ordenación territorial y urbanística, desde el marco legal estatal se predeterminan, por razón de su objeto, las actuaciones que en todo caso implican la transformación urbanística del suelo y determinan, por ello, i) el juego, en su ejecución, de los deberes legales precisados por el artículo 16 LS y, cuando son de urbanización, ii) el cumplimiento de las previsiones de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano contenidas en el artículo 15 LS tanto en la fase previa de su planificación, como en la ulterior de su ejecución.

La determinación de las actuaciones de transformación urbanística no pretende tanto innovar, cuanto sistematizar las que en nuestro Derecho urbanístico se considera desde 1956 que desencadenan el llamado “proceso urbanístico”. Integran, pues, esta categoría:

1. Las actuaciones de urbanización, es decir, las que tienen por objeto la realización de obras bien de nueva urbanización, bien de reforma o renovación; obras, que la LS no determina, al depender de las dotaciones y los servicios constitutivos de las redes definitorias del tejido urbano cuya precisión corresponde, conforme a su artículo 12.3, a la legislación de ordenación territorial y urbanística. La desagregación del objeto de esta clase de actuaciones conduce a la diferenciación en ella de las dos siguientes variedades:
 - 1.1. Las actuaciones de nueva urbanización, que son aquéllas cuya ejecución supone el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado, mediante la creación, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, de una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
 - 1.2. Las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, que tienen por objeto justamente reformar o renovar la urbanización ya existente en un ámbito de suelo urbanizado.
2. Las actuaciones de dotación; clase integrada por aquellas actuaciones que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas (sólo las de este carácter, obviamente de acuerdo con la legislación de ordenación territorial y urbanística) de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la

⁶² La regla que establece el artículo 16.3 LS traduce, en forma de prohibición, un claro límite al ejercicio de la potestad aludida, haciendo uso de la remisión que al efecto hace el artículo 88.1 LRJPAC. Los convenios o negocios jurídicos que se celebren no pueden establecer, en perjuicio de los propietarios afectados por la actuación (se entiende: que no sean parte en el convenio o negocio jurídico, es decir, sean terceros

respecto del mismo), obligaciones adicionales a las establecidas legalmente, ni más gravosas que éstas. La sanción por la infracción de esta prohibición es, al amparo de la letra g) del artículo 62.1 LRJPAC, la nulidad del pacto (la cláusula correspondiente, no el entero convenio o negocio jurídico) en el que se prevean tales obligaciones adicionales o más gravosas.

ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieren la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

6.3. La principal novedad: la titularidad de los deberes ligados a la promoción de las actuaciones (art. 16. 1, inciso inicial, LS)

El planteamiento del nuevo marco legal de clara distinción entre el régimen urbanístico básico de la propiedad del suelo y de la utilización de éste, de un lado, y el de las actuaciones de transformación urbanística, de otro, aboca en la principal novedad respecto de la legislación anterior:

“los deberes que hasta la LRSV (art. 18) han venido considerándose “deberes de los propietarios del suelo urbanizable” se convierten simplemente en “deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística” o, lo que es lo mismo, deberes que han de ser cumplidos sencillamente por quien —sea o no propietario— haya asumido legalmente la responsabilidad de llevar a cabo la actuación de que se trate, tras ejercer el derecho a que se refiere el artículo 6, a) LS”.

La razón radica en la ruptura de la necesaria correlación, en la hipótesis de iniciativa privada en la ejecución de la actividad urbanística, entre esta última y la propiedad del suelo afectado (más bien la agrupación forzosa de esa propiedad). Lo que no quiere decir, como ya nos consta, ni supresión de la intervención de la propiedad en aquella actividad [puede aún protagonizarla y, en todo caso, participar en ella: art. 8.1, c) LS], ni, sobre todo, desaparición de la afectación de dicho suelo a dicha actividad (tal afectación subsiste, sólo que con el carácter de garantía real que le corresponde; art. 16.2 LS). Esto último, porque toda actuación de transformación urbanística implica, como su denominación indica, la transformación de un ámbito de suelo con finalidad urbanística y esta transformación comporta, a su vez, la reorganización jurídica de dicho ámbito conforme a la ordenación ejecutada y en

términos de *i*) generación de nuevos bienes inmuebles (fincas, parcelas y solares), *ii*) división de éstos según su sujeción al régimen del dominio público o al de la propiedad privada; y *iii*) asignación de los mismos bien a la Administración pública competente para ello, bien a quienes deban ser sus nuevos titulares. Para todo lo cual es indispensable la afectación objetiva (real) del suelo afectado al resultado de la ejecución, sin perjuicio de que la obtención efectiva de éste deba tener lugar de un modo u otro según intervengan o no los propietarios en dicha ejecución.

En definitiva, lo que en la LRSV no pasaba de ser una “concesión” a la legislación autonómica, insinuada, más que establecida, de modo incidental (art. 4.3, inciso final), es ahora una regla principal y precisa en el contexto del entero sistema legal.

El precepto añade aún otra novedad de no menor significación, en la que se muestra, una vez más, la restricción del texto legal estatal a la función de marco directivo de la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por tanto, el pleno respeto al campo propio de ésta. Pues precisa que la naturaleza (es decir, la clase y variedad: de urbanización —sea nueva o de reforma o renovación de la existente— o de dotación; véase art. 14.1 LS) y el alcance de la actuación de que se trate son capaces de modular y graduar los deberes que la ejecución de ésta comporta.

6.4. Los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística [art. 16.1, a) a f) LS]

En la enumeración de los deberes legales que comportan las actuaciones de transformación urbanística no es apreciable tanto innovación sustancial, como mejora técnica desde el cuádruple punto de vista de la compleción de los deberes legales (cuyo elenco, sin embargo, ni se amplía, ni se reduce), la superación de malentendidos alimentados por la terminología legal (por ejemplo, mediante la sustitución del término “cesión obligatoria y gratuita” por el de “entrega”), la mayor precisión y la

actualización de la determinación de alguno de los deberes (como, por ejemplo, el relativo a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública) y el respeto al papel que en este campo corresponde al legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística. Este respeto luce en la desaparición, por estrechamente imbricados con técnicas propiamente urbanísticas, de los deberes, tradicionales, de distribución equitativa de beneficios y cargas antes del comienzo de la ejecución y de edificación de los solares resultantes en el plazo establecido por el planeamiento, previstos hasta ahora en los puntos 5 y 7 del artículo 18 LRSV; lo que no impide que, de acuerdo con el planteamiento de la LS,

- i) la distribución de beneficios y cargas aparezca, a título de condición básica garantizada, en la regulación del derecho de los propietarios a participar en las actuaciones de urbanización [art. 8.1, párr. 2º, c) LS]; y
- ii) el deber de edificar dentro de plazo figure entre los deberes del contenido básico del derecho de propiedad del suelo (art. 9.1, párr. 2º LS).

- El deber relativo a las dotaciones públicas [letra a)]. Se traduce no en una cesión obligatoria y gratuita, sino en una entrega. Pues en el cumplimiento del deber no existe propiamente cesión alguna. La existencia del suelo reservado para las correspondientes dotaciones públicas es presupuesto de la de las parcelas y, en su caso, solares susceptibles de edificabilidad y uso independientes y de utilidad privada. Y desde su reserva por el instrumento de ordenación correspondiente quedan inscritas en él ámbito de las cosas que deben regirse por el régimen propio del dominio público. Por tanto, en puridad, la entrega del suelo así reservado no supone pérdida patrimonial

⁶³ Esta segunda regla especial no especifica cuáles puedan ser las formas alternativas de cumplimiento posibles, por lo que remite —como es lógico— a la legislación de la ordenación territorial y urbanística la determinación tanto de los casos en

alguna, sino cumplimiento de una condición legal indispensable para la generación de parcelas-solares y la realización y patrimonialización de la edificabilidad de que éstas sean susceptibles.

Al desaparecer en la Ley comentada la distinción —resultado del empleo de técnicas urbanísticas impropias del marco estatal— entre los tradicionalmente denominados sistemas locales y generales, se confunde en uno sólo los deberes que hasta ahora venía diferenciando, en sus puntos 1 y 2, el artículo 18 LRSV. En este único deber se comprende todo el suelo reservado para todas las dotaciones públicas, cualquiera que sea el alcance de éstas. De ahí la precisión de que las reservas pueden estar incluidas en el ámbito de la actuación, como ubicarse fuera del mismo y vincularse a la gestión de la actuación vía “adscripción” a ésta para su obtención.

El suelo a entregar es el destinado a las dotaciones públicas que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística, entre las que debe figurar en todo caso, sin embargo y como mínimo, el previsto para viales, espacios libres y zonas verdes.

Para el cumplimiento del deber se establecen dos reglas: *i)* conforme a la general, ha de producirse siempre en especie, es decir, mediante entrega del suelo correspondiente; pero *ii)* a tenor de la especial, referida únicamente a la variedad de las actuaciones de dotación [las previstas en el art. 14.1, b) LS], dicha entrega en especie puede ser sustituida por otras formas de cumplimiento⁶³.

- El deber relativo a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública [letra b)]. También en este caso el deber consiste en una entrega (no en una “cesión”) a efectuar a la Administración que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.

los que sean factibles, como las condiciones que, en su caso, deban ser observadas. A esta última legislación corresponde igualmente la identificación de la Administración destinataria de la entrega.

El contenido del deber se precisa en los siguientes y novedosos términos:

- i)* El deber tiene carácter finalista, pues la entrega de suelo lo es con destino a patrimonio público de suelo. Es ésta una innovación destacable, destinada a cerrar el paso a cualesquiera fórmulas de defraudación objetiva por parte de la Administración beneficiaria del destino del suelo entregado por este concepto (su justificación reside, pues, en el régimen básico establecido para los patrimonios públicos de suelo en los artículos 33.1 y 34.1 LS).
- ii)* Ha de entregarse no simplemente suelo, sino suelo libre ya de cargas de urbanización (lo que quiere decir: urbanizado). El cumplimiento ha de tener lugar en especie: 1) siempre que el deber pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a tal fin prevista en el artículo 10, b) LS; 2) como regla general, en todos los restantes casos⁶⁴.
- iii)* La superficie de suelo a entregar es la correspondiente al porcentaje⁶⁵ de 1) la edificabilidad media ponderada de

la actuación o del ámbito superior de referencia (no, por tanto y como hasta ahora sucedía, del llamado aprovechamiento del sector o ámbito: art. 18, punto 4, LRSV) o, pero sólo en el caso de las actuaciones de dotación, 2) el incremento de la referida edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, que fije la legislación de la ordenación territorial y urbanística.

- El deber de costeamiento y, en su caso, ejecución de obras [letra c)]. En este deber se reúnen también los que, con peor técnica, se recogían, separadamente, en los puntos 3 y 6 del artículo 18 LRSV. El contenido del deber consiste en costear en todo caso y, además y cuando se haya asumido también la correspondiente actividad, en ejecutar las obras de urbanización y las de conexión de éstas a las correspondientes redes generales⁶⁶.
- El deber de entrega de las obras e infraestructuras a que se refiere el deber anterior, junto con el suelo correspondiente [letra d)]. Sólo formalmente puede entenderse que éste es un nuevo deber, pues, en realidad,

⁶⁴ Se entiende, así, que quede en manos del legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística la determinación de cuales de entre estos últimos casos sea posible sustituir la entrega en especie por otras formas de cumplimiento.

⁶⁵ La fijación de este porcentaje corresponde a la legislación autonómica, pero con sujeción a las siguientes reglas: 1.ª Con carácter general no puede ser inferior al 5 por ciento, ni superior al 15 por ciento (se establece ahora, pues, una horquilla frente al porcentaje máximo que preveía el artículo 18, punto 4, LRSV). Y 2.ª Con carácter excepcional es posible, sin embargo, tanto la reducción, como el incremento del porcentaje que se haya fijado dentro de la horquilla anterior, cuando la legislación de ordenación territorial así lo prevea expresamente. Se logra así la flexibilización de la regla general para posibilitar la adaptación del deber —dados su fundamento y finalidad— a las características y dinámica de los diferentes ámbitos territoriales. Pero se hace con la necesaria cautela para evitar la desnaturalización del deber legal y, en último término, de la previsión constitucional (art. 47, párr. 2.º CE) de la que trae causa. El legislador autonómico no puede proceder, por ello, de forma enteramente libre al efecto. Las modulaciones del porcentaje que contemple: *a)* han de estar referidas, por su carácter excepcional, a actuaciones o ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio en los restantes de su misma categoría de suelo (se recoge aquí un criterio comparativo de larga tradición en el Derecho urbanístico); *b)* deben ser proporcionadas y estar debidamente motivadas; y *iii)* carecen de límite mínimo en el caso de reducción, porque ni siquiera el 5 por ciento de la horquilla

general opera como tal (se alcanza aquí, en cuanto este límite, un resultado idéntico al que derivaba del artículo 18, punto 4, LRSV, aunque sólo para los aludidos supuestos excepcionales) y tienen como límite —en el caso de incremento— el máximo del 20 por ciento.

⁶⁶ Estas obras son las siguientes: *a)* Las de urbanización de la actuación de transformación urbanística de que se trate, que comprenden todas las que contemple el instrumento que otorgue cobertura a la ejecución. Teniendo en cuenta la diversidad de las clases y variedades de actuaciones, la especificación de que el deber se refiere a la totalidad de las obras representa una innovación, que hace más importante aún —a efectos de los límites del deber— la determinación legal (que únicamente puede llevar a cabo el legislador autonómico) de las obras susceptibles de ser previstas, según la actuación de que se trate, en los pertinentes instrumentos como de urbanización. Y *b)* Las de las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas. Dos reglas básicas, dirigidas a limitar la libertad del legislador autonómico a la hora de definir las obras de urbanización y conexión, acaba de determinar el régimen del deber comentado: 1) entre dichas obras deben entenderse incluidas en cualquier caso las de potabilización, suministro y depuración de agua requeridas conforme a su legislación reguladora y la de ordenación territorial y urbanística (que, obviamente, puede ser más, pero no menos exigente, que la anterior); y 2) pueden incluirse, además y por decisión del

debía entenderse comprendido en todo caso en el anterior. Las dudas que, sin embargo, se planteaban en la práctica al respecto justifican sobradamente su formalización expresa e independiente.

Teniendo en cuenta la liberalización de muchos servicios, el deber se extiende sólo a: 1) las obras e infraestructuras que legalmente deban incorporarse al dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios (incluidas, pues, las de empresas privadas de servicios, cuyas redes deben ubicarse o transcurrir por el dominio público); y 2) las instalaciones mismas, si están destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública (no así, pues, las instalaciones de los servicios prestados por empresas privadas o por empresas públicas en régimen de libre competencia).

Y consiste el deber en la entrega a la Administración competente (cuya determinación corresponde a la legislación de ordenación territorial y urbanística) tanto de las obras, infraestructuras e instalaciones a que acaba de hacerse referencia, como del suelo correspondiente.

- El deber de garantía del realojamiento y retorno [letra e)].

Para la enumeración exhaustiva de los deberes legales, se recoge aquí el previsto y regulado en la disposición adicional cuarta del TRLS92 (en relación con la disposición adicional octava de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos).

- a) La garantía del realojamiento aparece acabadamente regulada, aunque

pueda considerarse subsistente, como especificación para el caso de ejecución por expropiación, la regla que para tal caso contiene la referida disposición adicional cuarta del TRLS92: puesta a disposición de viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora⁶⁷.

Respecto de la garantía de retorno, la LS se remite en cuanto a la existencia misma del derecho y a los términos de su ejercicio y disfrute a la legislación vigente, es decir, a la Ley de arrendamientos urbanos desde luego, pero también a la disposición adicional cuarta TRLS92, ya citada, que se refiere de nuevo exclusivamente al supuesto de ejecución (de alcance meramente edificatorio) por expropiación⁶⁸.

- El deber de indemnización [letra f)]. Se introduce este deber justamente como consecuencia del nuevo planteamiento sobre el régimen de las actuaciones de transformación urbanística, es decir, su independización del régimen básico de la propiedad del suelo. Cualquiera que sea, pues, el sistema que la legislación de ordenación territorial y urbanística adopte para asegurar —respetando la garantía básica de reparto equitativo de beneficios y cargas— el levantamiento de las cargas reales que pesan sobre el suelo de los propietarios afectados por y partícipes en una actuación, es claro que los derechos existentes sobre las construcciones y

legislador autonómico (a todas luces en función de las características del medio urbano de que se trate), las infraestructuras de transporte público requeridas para una movilidad sostenible. Teniendo una actuación de transformación urbanística por objeto bien la generación de nuevo tejido urbano, bien la regeneración o la adecuación de tejido urbano ya existente y siendo consustancial a éste la articulación por las correspondientes redes de dotaciones y servicios, es de todo punto lógica la extensión del deber de que se trata a este otro tipo de obras y a todas las que sean precisas para asegurar la (re)integración en forma legal y efectiva del ámbito de la actuación correspondiente en el medio urbano, cabalmente en los términos requeridos por el artículo 12.3 LS.

⁶⁷ Sin perjuicio, pues, de tal especificación, la garantía: a) tiene como presupuesto que la actividad de ejecución haga necesario el desalojo de inmuebles situados dentro del ámbito de la actuación; y b) son beneficiarios únicamente los ocupantes legales de viviendas en los inmuebles desalojados que constituyan precisamente su residencia habitual, pero todos ellos.

⁶⁸ En tal supuesto y conforme a esta última disposición, son beneficiarios de la garantía exclusivamente los arrendatarios de las viviendas demolidas; el derecho de que éstos gozan es el regulado por la legislación de arrendamientos; tal derecho es ejercitable frente al dueño de la nueva edificación, cualquiera que éste sea; propietario, que ha de garantizar el alojamiento provisional de los inquilinos hasta que sea posible el retorno.

edificaciones existentes y que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados asimismo existentes que no puedan ser conservados deben ser objeto, en todo caso, de adecuada indemnización por el o los responsables de la ejecución de la actuación.

La determinación legal traduce, así, la garantía de una condición básica de los derechos que deban desaparecer (por desaparición de su objeto como consecuencia de la actuación) en la de cumplimiento del correlativo deber.

6.5. La afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes legales (art. 16.2, inciso inicial, LS)

Conforme al artículo 7.1 LS, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y se integra por las determinaciones que, sucesivamente y según el sistema de ordenación determinado por la correspondiente legislación de ordenación territorial y urbanística, vayan concretando el destino de los diferentes terrenos; destino del que, justamente, deriva la sujeción, a su vez, al pertinente y diferenciado estatuto (según destino). Se entiende así que, ahora, el artículo 16.2 LS prescriba como efecto de aquella vinculación y esta sujeción:

- a) La afectación de todos los terrenos a los que se extienda una actuación de transformación urbanística —sea porque han quedado incluidos en el ámbito propio de ésta, sea porque han sido adscritos a ella— al cumplimiento de los deberes legales que han quedado expuestos en el apartado anterior.
- b) El carácter legal de garantía real de la precedente afectación.

6.6. La presunción legal del cumplimiento de los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística y sus consecuencias (art. 16.2, inciso final, LS)

La preocupación del legislador estatal por la certidumbre en punto al inicio y a la

terminación de las actuaciones de transformación urbanística conduce a una regulación precisa del comienzo y la terminación de las actuaciones de urbanización (art. 14.2 LS) y se manifiesta también, de forma congruente, en la presunción legal del cumplimiento de todos y cada uno de los deberes legales con ocasión de la recepción de las obras correspondientes (el texto legal se refiere únicamente a las de urbanización, pero la expresión debe entenderse extensiva a las de infraestructuras de conexión).

La posibilidad y —a la vista de la experiencia práctica— incluso probabilidad de inactividad administrativa, al menos en tiempo, han aconsejado al legislador, para asegurar el rigor en la relación derivada de la atribución de la actividad de ejecución de que se trate, conectar al transcurso del plazo máximo para efectuar la recepción el efecto positivo de tenerse legalmente por cumplidos los deberes inherentes a aquella actividad en el caso. Es ciertamente singular este efecto producido por el juego del silencio de la Administración sobre la recepción, pero —por analogía con lo dispuesto con carácter general en el artículo 43.1 y 4 LRJPAC— debe entenderse que, aunque no libere de la obligación de pronunciamiento expreso, sí excluye que éste pueda ser ya desestimatorio de la recepción. Quiere decirse, pues, que, en aras al rigor por ambas partes en el desarrollo y cumplimiento de la relación jurídico-administrativa que las une por razón de la ejecución de la correspondiente actuación, a la inactividad administrativa a la hora de la recepción de las obras se anudan las siguientes consecuencias: *i*) para la Administración: la de no poder negar ya dicha recepción, ni poder retrasar más, por tanto, la asunción, en su caso, de la gestión y, por tanto, la conservación de las correspondientes infraestructuras e instalaciones y la prestación de los pertinentes servicios; y *ii*) para el o los responsables de la ejecución: la de entenderse legalmente producida la entrega a la Administración, junto con el suelo correspondiente, de las obras, infraestructuras e instalaciones a que se

refiere el propio artículo 16.1, d) LS [de donde se sigue la posibilidad de la ocupación por la Administración de tales obras, infraestructuras e instalaciones].

En todo caso, la producción del efecto legal comentado:

- a) Depende de la formulación en forma de solicitud de recepción y el acompañamiento de ésta con certificación final de obra expedida por la dirección técnica.
- b) No afecta a las obligaciones que puedan llegar a derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

BIBLIOGRAFÍA

- ESTÉVEZ, X. (2007): “El urbanismo también da votos”, *El País*, 24 de julio de 2007.
- LANGHAGEN-ROHRBACH, Chr. (2005): *Raumordnung und Raumplanung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt
- MAUNIER, R. (1910): *L'origine de la fonction économique des villes*, Giard et Brière, París.
- PAREJO ALFONSO, L. (1982): *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, IEAL, Madrid.
- (1990) Constitución y valores del ordenamiento, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid
 - (2002a): “El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública, en La protección jurisdiccional del medio ambiente”, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 371-401, CGPJ, Madrid.
 - (2002b): “Estado social y estado de bienestar a la luz del orden constitucional”, en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Cívitas, Madrid.
 - (2003): *Derecho Administrativo*, Ariel, Barcelona.
 - (2005): “La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado”, *Documentación Administrativa*, 271-272, enero-agosto, págs. 481 y ss.
- POSADA, A. (1936): *El régimen municipal de la ciudad moderna*, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Librería General de Victoriano Suárez, 4.ª edición revisada, Madrid.