

La Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo y de las Valoraciones

Francisco PERALES MADUEÑO

Abogado

RESUMEN: La sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/97, de 20 de marzo, ha definido el marco de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y el estrecho margen residual para que el Estado fije las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad. La Reforma del Régimen Urbanístico del Suelo establece estas condiciones a través de la clasificación del suelo —admitida expresamente por la Sentencia—, respondiendo a situaciones reales y no a ficciones jurídicas. Las tres situaciones posibles son: el suelo urbano existente, el rústico o no urbanizable y el urbanizable o rústico que será objeto de transformación.

El régimen urbanístico resultante de las condiciones mínimas que garantizan la igualdad, deberá ser completado por la legislación de las Comunidades Autónomas, que no podrán soslayar ni alterar dichas condiciones.

Los criterios de valoración del suelo tienden a aplicar valores reales, que son los de mercado, y el régimen indemnizatorio, dentro de la regulación general de la responsabilidad de la Administración, pretende constituir un elemento que favorezca la seguridad jurídica.

Descriptor: Legislación urbanística; Régimen del suelo; España.

I. CONDICIONAMIENTOS DE LA REFORMA

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 de 20 de marzo ha resuelto las diferencias interpretativas sobre los límites de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas de forma contundente: la exclusividad competencial que les reconocen los Estatutos no sólo debe entenderse de forma atributiva para aquéllas sino excluyente para el Estado. La defensa de la competencia de las Comunidades parece incluso que se hace prevalecer sobre competencias exclusivas del Estado. No vamos a comentar ni a criticar la Sentencia, que es objeto de estudio en otro trabajo que se publica en este mismo

número de la Revista, sino solo a dejar constancia de algunas de sus proposiciones.

La Sentencia fija, por tanto, los límites dentro de los que tiene que moverse la legislación estatal sobre materias que están íntimamente relacionadas con el urbanismo, esto es, el derecho de propiedad, la expropiación y las valoraciones de suelo, así como las responsabilidades administrativas. La Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada del suelo y sobre este suelo de propiedad privada, cuyo contenido está delimitado por su función social según la norma constitucional, ejercen sus competencias urbanísticas las Comunidades Autónomas. Difícil ecuación que la Sentencia ha resuelto a través de una sutil aplicación de la competencia que al Estado reconoce la Constitución en su artículo 149.1.1ª para que regule las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el

[Recibido: 02.98]

ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

A los efectos del Proyecto de Ley sobre el Régimen urbanístico y valoraciones del suelo, resulta oportuno destacar algunas declaraciones de la sentencia:

Al tratar de los títulos competenciales, dice en su Fundamento 6 que:

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

Aunque a continuación recuerda que corresponde a las Comunidades emanar normas que afecten a la ordenación urbanística en virtud de su competencia exclusiva sobre el urbanismo.

En uno de sus razonamientos más complicados (Fundamento 7), la Sentencia dice que: «*las condiciones básicas*» no es sinónimo de «*legislación básica*», «*bases*» o «*normas básicas*», y que el artículo 149.1.1^ª de la CE:

«... no ha atribuido al Estado la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales, sino el establecimiento —eso sí, entero— de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad».

Concibe esta potestad del Estado como habilitación que le permite una regulación, «aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico». La regulación de las condiciones básicas «no puede consistir en un régimen acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados», pero «la regulación de estas condiciones básicas sí corresponden por entero y en exclusiva al Estado», aunque con tal normación «no se determina si se agota su entero régimen jurídico».

«En el ámbito urbanístico, es la intervención del legislador estatal (art. 149.1.1.CE) la que garantiza esa igualdad, máxime si se tiene en cuenta la inexcusable remisión al planeamiento y la disparidad de usos y contenido susceptibles de apropiación que ahí resulta» (FJ 8, *in fine*).

En el Fundamento 9 se advierte que:

«... a través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo ... ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque ... puedan condicionar indirectamente ambos extremos».

En su Fundamento 10, la Sentencia recoge el principio constitucional según el cual:

«... la función social forma parte del derecho de propiedad», por lo que «no es posible, pues, rechazar *a priori* o excluir *a radice* la competencia estatal para dictar normas sobre tales aspectos de la propiedad urbana y de su función social».

En el mismo Fundamento se añade la importantísima declaración de que:

«el artículo 149.1.1^ª C.E. permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica...». «El Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad...», y «Las Comunidades Autónomas... podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbano, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, sean de aplicación».

Esencial resulta para el Proyecto de Ley elaborado por el Gobierno y pendiente de aprobación por las Cortes, lo que dice la Sentencia sobre la clasificación del suelo en su Fundamento 14. Sin dicha clasificación previa,

«no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado (art. 3.2c) del T.R. de la Ley del Suelo de 1992), puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas». Y añade que «la citada clasificación constituye el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de Valoraciones a efectos indemnizatorios». «Esta clasificación no implica prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno».

La constitucionalidad de la triple clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) se refuerza en el Fundamento 15, al señalar que el artículo 9.1 del mismo T.R.

«dispone tan solo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que se sí puede establecerse, y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia». Concluyendo que «la mera distinción operada por el precepto es, pues, compatible con el orden constitucional de distribución de competencias».

Por último, el Fundamento 17 admite que la legislación del Estado establezca un «mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación», bien sea por referencia de algunos criterios básicos o principios generales, bien sea acudiendo a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, dejando un margen dentro del cual las comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias. El artículo 27 del T.R. de la Ley del Suelo de 1992 (LS1992) se declaró inconstitucional por el carácter fijo y no mínimo tanto de la apropiación por los propietarios como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas y la utilización de una técnica (áreas de reparto y a aprovechamiento tipo) que pertenece a la competencia de las Comunidades autónomas.

Las anteriores acotaciones de la Sentencia del Tribunal Constitucional determinan, en síntesis, el ámbito de la competencia estatal para regular el régimen jurídico del suelo, a través de la clasificación del suelo, los criterios de valoración y el sistema o régimen de responsabilidad de la Administración.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO EN EL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley modifica el modelo de propiedad urbana del Texto Refundido LS1992, y recupera el concepto de la Ley de 12 de mayo de 1956 (LS1956) y del T.R. de la de 9 de abril de 1976 (LS1976), declarando que las facultades urbanísticas son facultades inherentes al derecho de propiedad, aunque su ejercicio esté sometido al cumplimiento de las obligaciones o deberes que imponga la legislación, y por remisión de ésta, el planeamiento.

Dicho en términos breves, los artículos 61 de la LS 1956 y 76 de la LS 1976 partían de la inherencia a la propiedad de las facultades urbanísticas y edificatorias, sometiéndolas al cumplimiento de los deberes impuestos por la Ley y por los Planes. La Ley de Reforma de 25 de julio de 1990 (LrS 1990) y su T.R. LS 1992 establecieron el principio de que la propiedad inmobiliaria se integra mediante la adquisición sucesiva de las llamadas derechos o facultades urbanísticos, enumerados en el mismo precepto.

No es cuestión de repetir aquí los argumentos expuestos en numerosas ocasiones y distintos foros y publicaciones en desacuerdo con este principio que ha servido de base a una regulación forzada de la propiedad, y a un régimen de adquisición y pérdida de facultades apoyado en unos procedimientos administrativos que la Administración municipal no ha puesto en marcha. El resultado del incumplimiento general del régimen legal por la Administración ha sido el desprestigio de la norma y la inseguridad jurídica. Nadie ha creído en ningún momento que la Administración municipal fuera a aplicar ni siquiera el artículo 42 de la LS 1992, que

penalizaba con la pérdida del 50% del aprovechamiento susceptible de apropiación el incumplimiento de los plazos de ejecución, en defecto de la expropiación sancionadora. Pero tampoco puede fundarse la seguridad del tráfico jurídico en la hipótesis de que los Ayuntamientos no hicieran uso del precepto.

El Proyecto de Ley ha optado por otro modelo de propiedad urbana, recuperando el principio de las dos leyes anteriores a la legislación de 1990/1992, rectificando lo que, a mi juicio, constituyó un error grave e innecesario, para lo que el Estado se encuentra constitucionalmente habilitado, como ha declarado la Sentencia del T.C. de 20 de marzo de 1997.

Pero esta rectificación está lejos de perseguir la reordenación del «poder jurídico sobre el destino del suelo» en beneficio del propietario, como ha escrito PAREJO ALFONSO (1). Esta interpretación del Proyecto de Ley participa de un entendimiento que se ha divulgado de modo sorprendente a partir de la defensa de la ley Reguladora de la Actividad Urbanística de la Generalidad Valenciana.

Se ha querido adivinar un propósito en el Proyecto de Ley contrario a la regulación de la figura de la empresa urbanizadora no propietaria de suelo. En la misma línea, pero aún con una contundencia aún mayor, se expresa Gerardo Roger FERNÁNDEZ (2).

Esta crítica parte de un silogismo cuya primera proposición es inexacta: si el derecho a urbanizar es un derecho del propietario *ex lege*, quien no es propietario no puede urbanizar. Este planteamiento olvida que, al ser la gestión urbanística competencia de las Comunidades Autónomas, su legislación puede regularla con plena autonomía y que dentro de la gestión pública indirecta cabe introducir la figura del empresario urbanizador no propietario como ya lo ha hecho la Ley Reguladora de la Actividad urbanística valenciana, sin entrar en conflicto con la iniciativa basada en la propiedad del suelo. En cualquier caso, la nueva redacción del apartado 3 del artículo 4 del Proyecto

aprobado por la Comisión lo aclara al establecer que:

«En los supuestos de actuación pública, la Administración actuante promoverá, en el marco de la legislación urbanística, la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo».

La calificación de la gestión urbanística como función pública con la posibilidad de incorporar a esta gestión a agentes urbanizadores no propietarios sin necesidad de expropiar, mediante la imposición a los propietarios de su integración a través de fórmulas reparcelatorias, no representa ninguna contradicción con el reconocimiento de facultades urbanísticas inherentes al derecho de propiedad, cuyo juego debe regular la ley. Por el contrario, el derecho a urbanizar basado en la propiedad equilibra el peso de la potestad pública, cuyo ejercicio exclusivo concedería un monopolio a las decisiones selectivas de la Administración incompatible con el principio constitucional de libre empresa. De este modo coexisten tres vías para acometer los procesos de urbanización: la directa, por la Administración; la indirecta, por la empresa urbanizadora beneficiaria de la adjudicación de la Administración; y la que se basa en la propiedad del suelo, sometida a los condicionamientos legales y de planeamiento.

3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Admitida por la Sentencia del Tribunal Constitucional que la clasificación es el «presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios» y que la clasificación del suelo en los tres supuestos básicos «a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos» es compatible con el orden constitucional de distribución de competencias, el Proyecto basa el régimen mínimo del suelo en la misma

(1) Cfr. PAREJO ALFONSO: «El urbanismo en la encrucijada: La elección del modelo legislativo general idóneo para una política de ordenación territorial y urbanística acorde con el orden constitucional», en PAREJO (coord., 1997): *El urbanismo, hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de*

nueva ley estatal: 223-272, Instituto Pascual Madoz, Univ. Carlos III, Madrid.

(2) Cfr. Gerardo Roger FERNÁNDEZ: *Necesidad de un nuevo modelo de hacer ciudad (¿liberalización del suelo o de su producción?)*, en q.v. PAREJO (coord. 1997): 55-68.

clasificación, admitiendo la existencia de clases equivalentes reguladas por la legislación autonómica, según el artículo 7.

El Proyecto mantiene la clase de suelo urbano basada en el criterio de que éste es el suelo transformado por la existencia de servicios básicos de urbanización, o de la edificación consolidada, remitiendo a la legislación urbanística o autonómica la determinación de las condiciones que a tal efecto deba reunir, prescindiendo de establecer reglas como la de ocupación de un porcentaje del suelo incluido en delimitaciones. Las críticas al mantenimiento de esta clase de suelo difícilmente pueden aceptarse porque cualquier otro criterio distinto al real del hecho de la existencia de suelo transformado raya con la arbitrariedad. Establecido el criterio en la Ley estatal, serán las leyes autonómicas las que completen la regulación de las características que el suelo urbanizado y edificado deba reunir para que pueda clasificarse como urbano en cada Comunidad.

Las discusiones más encontradas a las que ha dado lugar el Proyecto de Ley han sido motivadas por el carácter residual del suelo urbanizable, como suelo restante entre el urbano y el no urbanizable, sobre la base de entender que esta última clase corresponde tan solo al rústico merecedor de protección por la existencia de características o valores dignos de protección, es decir, en el lenguaje al uso en los Planes, el suelo no urbanizable común.

Sin duda, en el Proyecto alentaba un principio liberalizador tendente a propiciar que el planeamiento no limitara innecesariamente el suelo urbanizable. Ya se sabe, por obvio, que de la clasificación del suelo no depende exclusivamente la eliminación o la reducción de las tendencias alcistas del precio del suelo, pero sin una inicial clasificación suficiente de suelo no se puede esperar, desde luego, una contención de los precios si la demanda presiona. Por esta razón el Proyecto presentado en las Cortes, en su artículo 9, establecía que debe clasificarse como no urbanizable el suelo sometido a protección por la ordenación territorial, por la legislación sectorial, por sus valores intrínsecos o por su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, y todo aquel

que el planeamiento general considere que debe preservarse por los mismos valores (paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales y, protección del dominio público), así como «aquellos otros que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional».

Una lectura superficial del proyectado precepto ha dado a entender que todo suelo rústico no protegido debería considerarse como urbanizable, y así ha podido leerse que, a partir de la nueva ley, prácticamente cualquier suelo podría urbanizarse prescindiendo de la disciplina de los planes. El sólo contraste con la redacción del artículo evidencia la inexactitud de la conclusión. Pero, así se ha presentado la oposición al proyecto, por una parte, y, por otra, así se ha querido interpretar por algunos defensores de las tesis liberalizadoras maximalistas.

Lo cierto es que en su redacción inicial el precepto pretendía que se justificara expresamente la inadecuación para el desarrollo racional de terrenos rústicos sin características que les hicieran merecedores de protección frente a la urbanización, pretensión congruente con la finalidad racionalizadora del planeamiento.

La redacción de la Comisión añadió a las causas de inclusión del suelo en la clase no urbanizable, los riesgos naturales contemplados en el planeamiento sectorial, y sustituyó la condición de ser terrenos «justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional» por la de considerarse simplemente «inadecuados para un desarrollo urbano». No prestigia mucho al planeamiento que se considere como mejora de la Ley la supresión de la obligatoriedad de que se justifique la clasificación como suelo no urbanizable de terrenos rústicos comunes que podrían ser urbanizables y de la exigencia de que la inadecuación lo sea con relación a la racionalidad del desarrollo urbano. Lo que revela esta tendencia hacia la innecesaria de la motivación de las decisiones de planeamiento es el peso del tradicional voluntarismo en el planeamiento, al que estorba la exigencia de motivaciones objetivas y concretas, y la inclinación a dificultar a los Tribunales el control de los actos discrecionales.

Como consecuencia de las definiciones del suelo urbano y no urbanizable, el resto es el urbanizable. No cabe, decir, sin embargo, que este suelo sea un mero residuo porque, aunque lo sea conceptualmente, no lo es operativamente pues para que tal suelo aparezca es necesario que se formule el planeamiento, se defina el modelo urbano que se pretende y, simultánea e interactivamente, se delimiten los suelos urbanizables y no urbanizables, cuya clasificación en un mismo Plan responderá a los criterios de ordenación que fundamenten la ordenación.

En definitiva, con los nuevos criterios de clasificación, los suelos urbanizable y el no urbanizable seguirán siendo el resultado de una estructura y de una estrategia de planeamiento. No puede imputarse con acierto al Proyecto que imponga un modelo urbanístico porque, con los criterios clasificatorios que propone, pueden desarrollarse modelos muy diferentes a partir de lo que establezcan las legislaciones urbanísticas sobre el planeamiento y la gestión. De ningún modo «resulta directamente el destino de los terrenos concretos vía subsunción en la definición normativa de cada una de las clases», como dice PAREJO ALFONSO en su obra ya citada (pp. 235 y 236), puesto que será el Plan el que, de acuerdo con la legislación autonómica, determine el concreto suelo urbano del municipio –eso sí, con base en el concepto legítimamente establecido por la ley estatal–, y defina los suelos urbanizables y no urbanizables del municipio en función de datos objetivos –protecciones del suelo rústico– y del modelo estructural y de la estrategia establecidos por el propio Plan. El carácter urbanizable o no urbanizable del suelo inicialmente rústico y sin protección, dependerá de su adecuación o inadecuación a la estrategia de desarrollo del Plan, es decir a la política urbanística que éste proponga. Es decir, será el fruto de una decisión de planeamiento y de ninguna manera de una mecánica e imposible aplicación directa de la ley.

El Proyecto de Ley, por otra parte, no impone un modelo de planeamiento a las Comunidades, aunque si es cierto que presupone la existencia del plan, necesario para clasificar el suelo en las tres clases

previstas. Si prescindiera del planeamiento y, por tanto, el suelo de los municipios sin plan pudiera clasificarse desde la ley en suelo urbano, no urbanizable (los terrenos objeto de alguna protección derivada de la legislación sectorial), y el resto urbanizable, serían ciertas las acusaciones de que esta última clase es materialmente un suelo residual. Precisamente, la prueba de que ese no es el planteamiento del Proyecto de Ley está en que éste establece que los municipios sólo disponen de suelo urbano y no urbanizable si carecen de plan. El suelo urbanizable, definido conceptualmente de modo residual, es materialmente el resultado de las decisiones del planeamiento.

La referencia genérica al planeamiento, como a otros conceptos generales, está aceptada por la sentencia del Tribunal Constitucional citada, sin aludir a figuras concretas de planeamiento que deberán definir las legislaciones de las Comunidades. La mención del planeamiento general y de desarrollo tampoco es una repetición del modelo de la legislación urbanística conocida sino una exigencia dialéctica que no condiciona la creación de otros modelos, ya que nada impide que las legislaciones autonómicas regulen sus respectivos planeamientos con el contenido que estimen oportuno de suerte que, por ejemplo, el planeamiento general y de desarrollo puedan ser uno mismo, como ya sucede con el Plan General en el suelo urbano en el sistema de la Ley del Suelo estatal. El radicalismo no puede llegar al extremo de impedir a la ley estatal, al regular las condiciones mínimas del régimen urbanístico del suelo para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho, utilizar conceptos generales, so pretexto de que imponen un modelo, lo que no es cierto a poco que se estudie el problema.

4. LAS CONDICIONES MÍNIMAS DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

El Proyecto de Ley comienza declarando en su artículo 12 que los derechos y deberes de los propietarios de suelo se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre

planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable. Se parte del principio de la inherencia y se efectúa la remisión necesaria a la legislación autonómica en todo lo que concierne al planeamiento y a la gestión. Los derechos y las obligaciones se regulan según la clase de suelo.

En el suelo urbano (artículo 13) los propietarios tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos para convertirlos en solares y a edificar en éstos, siempre en las condiciones que establezca la legislación urbanística y el planeamiento. El artículo 13 distingue dos posibles supuesto que se pueden dar en el suelo urbano, de urbanización consolidada y no consolidada, sin acabar su definición, lo que corresponderá a la legislación autonómica. En el primer caso estarán los solares y los terrenos en los que quede por realizar alguna obra de urbanización parcial. En el segundo, se encuentran los terrenos donde aún queda por realizar un proceso de ejecución que comporta ceder terrenos para viales, espacios libres y dotaciones locales, o incluso de sistemas generales, o para situar el aprovechamiento de la Administración actuante, distribuir beneficios y cargas, costear o ejecutar la urbanización, y edificar.

El Proyecto distingue, pues, las dos situaciones que pueden darse en suelo urbano y aplica el régimen conocido de obligaciones de cesión, ejecución, distribución y edificación al no consolidado por la urbanización de forma similar al que aplica, también, al urbanizable. El texto aprobado por la Comisión fija el máximo de cesión de suelo a la Administración en el necesario para situar el 10% del aprovechamiento que determine el plan, sin aludir a instituciones concretas, como el aprovechamiento medio o tipo. La legislación autonómica podrá reducir este máximo, del cual resulta el mínimo aprovechamiento del propietario, que será el 90%. De la redacción del inciso final del apartado C) del artículo 14 se desprende que la carga de urbanización del 10% del aprovechamiento de la Administración corresponde a ésta, si bien la legislación autonómica puede reducir esta carga de la Administración trasladándola a los

propietarios de suelo. De modo que, en principio, los propietarios no deben urbanizar el suelo lucrativo de cesión obligatoria, aunque la legislación autonómica puede trasladarles la carga total o parcialmente.

El artículo 15 define los derechos de los propietarios en el suelo urbanizable a partir de su condición de suelo rústico, previa a su clasificación, y establece el derecho a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo, siempre con arreglo a la legislación autonómica. También se distinguen dos posibles situaciones de este suelo en el planeamiento general: que estén delimitados los ámbitos de posibles desarrollos o estén establecidas las condiciones que lo hagan posible, o que no se den estas circunstancias.

En el primer caso, el derecho a promover se podrá instrumentar directamente, siempre de acuerdo con lo que establezca la legislación autonómica. En el segundo, el artículo 16 remite a la legislación autonómica la regulación de las condiciones para poder promover la transformación en cuanto a tramitación, contenido y documentación, y de un derecho de consulta a las Administraciones competentes sobre criterios y previsiones de la ordenación urbanística, planes y proyectos sectoriales, y obras de conexión con sistemas generales. Se establece, por tanto, un derecho de consulta para el desarrollo de este suelo urbanizable con determinaciones de planeamiento todavía insuficientes, pero la regulación de la consulta, como de sus efectos, corresponderá a la legislación urbanística.

La regulación del derecho de consulta del Proyecto aprobado por la Comisión es muy diferente de la que contenía el artículo 16 del Proyecto aprobado por el Gobierno. El texto inicial dejaba regulada la consulta previa a la actuación y atribuía a la contestación carácter vinculante en relación con la tramitación del planeamiento de desarrollo.

Es evidente que el espíritu que inspira la regulación del suelo urbanizable tiende a favorecer su desarrollo. Si se quiere buscar un antecedente a esta clase de suelo puede encontrarse en el suelo urbanizable no programado de la reforma de la Ley del Suelo

de 2 de mayo de 1975, cuya ordenación en el Plan General sólo requería el señalamiento de usos incompatibles con los previstos en las distintas clases de suelo y con la estructura general, y de las características técnicas y magnitudes mínimas que habrían de reunir las actuaciones en función de los distintos usos, y las dotaciones que les correspondieran. Estas determinaciones minimalistas y abiertas, flexibilizadoras del planeamiento tradicional, establecidas en el artículo 12.2.3 de la LS 1976, fueron transformadas en determinaciones más exigentes por el artículo 34 del Reglamento de Planeamiento que impuso la obligación de zonificar positivamente los terrenos aunque, todavía, con usos excluyentes, alternativos o compatibles. Las posibilidades de un desarrollo urbanístico abierto a una definición de la ordenación más cercana a los proyectos y programas que brindaba la novedad legal, fue limitada por los filtros discrecionales de la autorización administrativa y del concurso obligatorio, en caso de actuaciones privadas, impuestas por la misma Ley.

De las leyes urbanísticas de las Comunidades dependerá en el futuro la mayor o menor facilidad para el desarrollo de este suelo.

Los deberes mínimos de los propietarios de suelo urbanizable están regulados por el artículo 18 y tienen los mismos renglones que los del suelo urbano sin consolidar, con el incremento de la obligación de ejecutar o costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y de las obras necesarias para la ampliación o refuerzo requeridos por la dimensión e intensidad de uso de la actuación.

En el suelo no urbanizable, cuya determinación obedecerá a los criterios ya expuestos, el artículo 20 establece una regulación mínima consistente en establecer el principio de que deberá destinarse a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales y dentro de los límites que impongan las leyes o el planeamiento. Se prevé la posibilidad excepcional de que se autoricen actuaciones de interés público a través del procedimiento que establezca la legislación urbanística y siempre que no concurran las

especiales circunstancias de protección previstas por el artículo 9.1 del Proyecto, y se prohíben las parcelaciones urbanísticas.

5. LOS CRITERIOS DE VALORACIÓN DEL SUELO

Por primera vez desde 1956 la ley prescinde de reglas para imponer un valor convencional al suelo urbanizable y urbano, y fija criterios que responden al principio de que el justiprecio expropiatorio debe ser el valor de reposición. Por esta razón el Proyecto rompe el sistema de valoración impuesto o convencional del suelo urbanizable y urbano, suprimiendo la distinción entre valor inicial e urbanístico. El valor no se adjetiva en el proyecto de Ley, que fija criterios a través de los cuales trata de que se obtengan valoraciones reales, que no pueden ser otras que las que se estén utilizando en el mercado según el régimen jurídico que corresponda al suelo.

Las objeciones que se oponen de inmediato al valor de mercado es que éste es un mercado enrarecido, que puede estar sobrevalorado por situaciones oligopolíticas, o que la plusvalía generada por las expectativas del planeamiento no deben atribuirse al propietario de suelo.

Desde la perspectiva adoptada por el proyecto de Ley, las objeciones no están justificadas, fundamentalmente porque:

1.º Si el principio que debe inspirar la expropiación forzosa, privación coactiva, es que la indemnización debe permitir al expropiado adquirir un bien de las mismas características que el que ha sido objeto de la expropiación, es decir, debe ser un valor de reposición, ningún criterio es más congruente que el valor de mercado. Sólo pagando este valor podrá el expropiado adquirir un terreno análogo. Si el suelo está anormalmente valorado en el mercado, lo está para todos, tanto para la Administración como para los expropiados.

2.º Pese al régimen intervenido de las valoraciones urbanísticas de la Ley del Suelo de 1956 y de sus reformas de 1975 y de 1990, todas estas leyes han reconocido al suelo urbanizable –salvo al urbanizable no programado en la última– un incremento de

valor derivado de la clasificación y calificación urbanísticas.

El problema de la discusión sobre los criterios que la Ley deba establecer para valorar el suelo estriba, entre otras razones, en que frente al valor de reposición, admitido sin excepción para la determinación del justiprecio de cualquier bien que no sea el suelo, lo que se opone es su negación porque encarece la obtención del suelo expropiado y, por tanto eleva el precio de venta de la edificación. Esto es evidentemente cierto, pero también lo es que las soluciones que hasta ahora ha brindado la legislación no son satisfactorias y no han conseguido reducir el precio del suelo, además de no explicar por qué razón de fondo no deba respetarse el valor de reposición. El fenómeno alcista se ha producido siempre bajo una legislación propiciadora de un control estrecho de la oferta de suelo, acentuado por el prejuicio de que clasificando suelo se beneficia al propietario, y escasamente facilitadora de la gestión urbanística.

El problema no está tanto en los criterios legales de valoración como en los valores reales del suelo. Por esta razón, los criterios de valoración empleados por el Proyecto de Ley se basan en un régimen urbanístico del suelo más abierto que el anterior, que tiende a reducir las limitaciones derivadas de la clasificación. Pero esta solución necesita del complemento de una legislación urbanística que permita poner en el mercado suelo urbanizado de forma fluida, sin que la actuación represente el privilegio de algunos que encuentran un especial beneficio en la escasez y en la dificultad de producir suelo urbanizado.

El alto valor del suelo expropiado no depende tanto de los criterios de valoración sino de la forma y cantidad de suelo urbanizado que pueda llegar al mercado, lo que a su vez depende del planeamiento y de la gestión urbanística. La legislación urbanística debería propiciar un planeamiento abierto y facilitar una gestión urbanística sin trabas burocráticas injustificadas. Y no se trata tampoco de que existan stocks de suelo urbanizable inactivos sino de que la producción de suelo urbanizado sea posible sin que la dificulten ni los propietarios ni la propia Administración, como consecuencia de una legislación inextricable.

El Proyecto de Ley establece con carácter general y para todas las expropiaciones, cualquiera que sea su finalidad, los siguientes criterios de valoración del suelo.

1.º El suelo no urbanizable se valora por el método de comparación de fincas análogas teniendo en cuenta el régimen urbanístico, el tamaño y la naturaleza de las fincas en relación con la que se valora, y en su defecto mediante capitalización de las rentas reales o potenciales. La clasificación de suelo no urbanizable impide que se tengan en cuenta expectativas urbanísticas (artículo 26).

2.º El suelo urbanizable se valora con los criterios anteriores si se trata de terrenos no preparados para su inmediato desarrollo, o por aplicación al aprovechamiento del valor básico de repercusión en polígono deducido de las ponencias catastrales en el caso de terrenos en condiciones de desarrollarse según el planeamiento general (artículo 27).

3.º El suelo urbano se valora:

a) El suelo urbano sin consolidar por aplicación al aprovechamiento del ámbito de gestión del valor básico de repercusión más específico de las ponencias catastrales (artículo 28.1).

b) El consolidado por aplicación al aprovechamiento de cada parcela del valor básico de repercusión en parcela recogido de las ponencias de valores catastrales, o en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida por la técnica catastral. (artículo 28.3).

4.º En caso de inexistencia o inaplicabilidad de valores catastrales, el valor se obtiene aplicando el método residual (artículo 28.4).

En ausencia de plan, o de atribución de aprovechamiento por éste a terrenos no incluidos en un ámbito de gestión de suelo urbano o no urbanizable, el aprovechamiento será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que está incluido el terreno.

De los valores obtenidos se deducen los costes de valoración precisa y no ejecutada, y los de financiación, gestión, formación e indemnización procedentes.

6. LAS INDEMNIZACIONES POR ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

El Proyecto de Ley regula en su último título los aspectos indemnizatorios al amparo de la competencia estatal sobre responsabilidad de la Administración. Tres de los artículos de este título mantienen supuestos ya contemplados por la LS 1992, que son los que se refieren a las indemnizaciones por alteración del planeamiento con licencia en vigor, indemnización por limitaciones singulares y, otros supuestos residuales que se refieren a gastos de urbanización que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o de la aplicación de la expropiación, y a anulaciones o denegaciones de licencia improcedentes y demoras injustificadas en el otorgamiento de licencias.

La novedad más importante es la que contiene el art. 41 sobre indemnización por alteración del planeamiento. Este artículo, en la misma línea del art. 87.2 de la LS 1976, establece el derecho a la indemnización por reducción de aprovechamiento en caso de modificación o revisión del planeamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

El matiz que distingue esta regulación de la del Texto Refundido LS 1992 se encuentra en que ahora se explicita que la lesión es por reducción de aprovechamiento, tanto en el caso de que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución como en el caso de que, habiendo transcurrido, la ejecución no se lleve a efecto por causas imputables a la Administración. Esto supone una corrección de la doctrina que limitó el derecho a la indemnización, en el segundo supuesto, a los gastos efectivamente realizados que resultaran inútiles por causa de la alteración del Plan. La rectificación tiende a garantizar la seguridad en el planeamiento aprobado. Si al propietario se le exige que cumpla sus deberes en los plazos establecidos también debe garantizar la Ley

que la Administración respete sus propias decisiones de planeamiento durante los mismos plazos. Las rectificaciones que imponga el interés general no deben gravar singularmente a los propietarios o promotores de la actuación afectada.

7. CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley tiene un alcance e influencia en el ámbito urbanístico limitado, de acuerdo con el marco competencial definido por la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional, porque no es una Ley urbanística, aunque regule las condiciones mínimas del ejercicio del derecho de propiedad del suelo y las valoraciones del mismo, con lo que el ordenamiento completo dependerá de la legislación urbanística. No impone un modelo urbanístico, pero opta por un modelo de propiedad compatible con cualquier tipo de gestión que puedan diseñar las legislaciones urbanísticas autonómicas, siempre que se respeten los derechos mínimos regulados por el Proyecto si alcanza a ser aprobado como Ley.

Este modelo se basa en el principio de inherencia de las facultades urbanísticas al derecho de propiedad, lo que debe ser garantía de seguridad jurídica y de mantenimiento de las condiciones que hacen posible la libre empresa en esta esfera de la actividad. Ello no reduce ni la función social de la propiedad ni las potestades administrativas para dirigir el urbanismo como función pública en todos sus aspectos, aunque señala, obviamente, una dirección congruente con la economía de mercado a la que se refiere el artículo 38 de la Constitución, en el marco de la Unión Europea.

La incidencia de esta legislación estatal en el mercado de suelo no puede ser directa y dependerá del sentido y de la actividad administrativa de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos esencialmente que, en definitiva, son los responsables del planeamiento, de la gestión pública y del control –limitador o favorecedor– de la gestión privada tanto del propietario como del promotor no propietario.