

Pervivencia de los contenidos materiales de las leyes estatales en la legislación urbanística aplicable en las Comunidades Autónomas

Ricardo SANTOS DIEZ

Dr. Ing. Caminos C. y P., Ldo. Derecho, Técnico Urbanista, Jefe de Área DGVAU-MF

RESUMEN: Ante el vacío generado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, la mayoría de las Comunidades Autónomas han aprobado leyes propias tratando de «recuperar» las instituciones fundamentales del Texto Refundido de 1992, siendo de aplicación supletoria, en todo caso, el Texto Refundido de 1976; sin perjuicio de que la recién aprobada Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones incidirá, necesariamente, en la regulación aplicable en las diferentes Comunidades Autónomas. Dado que el Texto Refundido de 1992 conservaba materialmente muchos preceptos del de 1976, en el presente trabajo se analiza –desagregando el estudio en los principales aspectos, planeamiento, propiedad, ejecución y disciplina– cuál es el grado de vigencia real del contenido material de las leyes estatales en el derecho aplicable en las Comunidades Autónomas, como un primer análisis temporal de referencia que permita, en el futuro, elaborar otros semejantes que resalten el grado de diversificación o semejanza producido tras la Ley estatal de 1998.

Descriptores: Legislación urbanística; Doctrina constitucional; Comunidades Autónomas; España.

I. INTRODUCCIÓN

A partir de la distribución constitucional de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, realizada por los arts. 148 y 149 CE, estaba claro que en materia de urbanismo las Comunidades Autónomas podían asumir competencias y que al Estado no se le había reservado expresamente ninguna competencia directa en la misma. Conforme a esta atribución, las Comunidades Autónomas asumieron con carácter *exclusivo* en todos sus Estatutos de Autonomía dichas competencias sobre urbanismo, lo que parecía impedir, en principio, al legislador estatal legislar sobre dicha materia. Sin embargo, éste tenía

reservadas competencias *exclusivas o compartidas* en otras materias, algunas con una clara o posible incidencia recíproca con aspectos de relevancia urbanística: entre otras, la propiedad y el establecimiento de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (es decir, las señaladas en los números 1, 8, 13 y 18 del apartado 1 del art. 149 CE). El posible conflicto de competencias legislativas estaba ya servido, dado que el deslinde entre el urbanismo y las otras materias que incidían sobre el mismo o eran afectadas por éste no quedaba nítidamente establecido.

El legislador estatal de 1990, considerando que se encontraba dentro de los límites del ejercicio de sus propias competencias, aprobó la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del

[Recibido: 03.98]

Suelo (LrS90), que dió lugar al Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (LS92), impugnado por varias Comunidades Autónomas por razones de presunta inconstitucionalidad al considerar que invadía sus competencias. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 61/97, de 20 de marzo (STC 61/97), declaró la inconstitucionalidad y nulidad de todos los preceptos de aplicación supletoria de la LS92 y de gran parte de los preceptos de carácter básico y de aplicación «plena» de ésta –al tiempo que hacía «renacer», como legislación supletoria, la LS76–, con lo que ha delimitado los confines en los que en el futuro debe desenvolverse la legislación estatal.

En el período de tiempo que media desde que se publicó la LS92 hasta la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional indicada (25 de abril de 1997), el legislador estatal aprobó el Real Decreto-Ley 5/96, de 7 de junio, que, tramitado como proyecto de ley, dió lugar a la Ley 7/97, de 14 de abril (LrS97), de Medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales, con sólo cuatro artículos y una Disposición Transitoria única relativos al suelo (y que, salvo el art. 4, serán derogados por la Ley estatal a que se hará referencia más adelante).

A partir de la publicación de la citada STC, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ejercido –algunas por primera vez y otras incluso reformando leyes propias ya aprobadas– sus competencias legislativas exclusivas en materia de urbanismo, para salvar el vacío dejado por dicha Sentencia en la legislación estatal.

Así desde el día indicado se han aprobado, publicado y han entrado en vigor numerosas leyes de las Comunidades Autónomas, de medidas provisionales, urgentes, etc.: unas de carácter integral, recuperadoras de la totalidad o casi de la LS92 (a través de la técnica del «reenvío normativo») y otras de carácter parcial recuperadoras de los aspectos esenciales de la LS92 (áreas de reparto,

aprovechamientos tipo y su gestión). Leyes de artículo único o medidas urgentes que es preciso adicionarlas, en su caso, a las leyes autonómicas ya vigentes con anterioridad, unas integrales y otras parciales. [A estos efectos, puede verse el Cuadro del trabajo realizado por De la Cruz Mera publicado en este mismo número de CyTET.]

En el presente trabajo se intenta *analizar el sentido global del contenido material de las leyes autonómicas, de manera comparativa entre ellas*, considerando que el marco normativo de la legislación del Estado es general para todas las Comunidades Autónomas –sin perjuicio de que en determinados momentos sea necesario hacer referencia a éste–, a efectos de tener una idea global sobre si el contenido de la correspondiente legislación autonómica es materialmente:

- semejante al de la LS76,
- semejante al de la LS92,
- semejante al de la LrS97, o materialmente
 - innovadora, por regular instituciones diferentes a las que han sido acuñadas por la legislación estatal.

Es decir, se pueden presentar, básicamente, dos casos diferentes:

a) Que la Comunidad Autónoma tenga una legislación autonómica propia que, a su vez, puede tener:

1. un contenido materialmente semejante a alguna de las leyes estatales indicadas (1); o
2. un contenido material mayoritariamente innovador, o

b) Que la Comunidad Autónoma no hubiera establecido una legislación propia, por lo que los preceptos de las leyes estatales indicadas estarían vigentes (unos u otros), en parte, con carácter supletorio.

Está claro que la validez temporal del presente análisis sería corta en el tiempo si no se tuviera en cuenta el Proyecto de Ley

(1) A modo de ejemplos, sería el supuesto de que la regulación del planeamiento realizada por la ley de la Comunidad Autónoma hubiera adoptado como legislación propia la regulación que del planeamiento hacía la LS92 que, a su vez,

es análoga a la que hacía la LS76 –origen de dicha regulación material–; o, en materia de régimen del suelo, la asunción por la Comunidad Autónoma como legislación propia de aspectos de la LS92 que no tuvieran análoga regulación en la LS76.

sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante se le denominará LrS98, aunque sólo sea un Proyecto en el momento de redactar el presente análisis), de inminente publicación dado su avanzado estado de tramitación parlamentaria [véase «Documentación» en este número de la Revista].

Dado que la Ley estatal indicada modificará, entre otros aspectos, el régimen urbanístico del suelo contenido en la LS92 –parcialmente declarado ajustado al reparto constitucional de competencias por la STC 61/97– y las valoraciones urbanísticas –parcialmente también vigentes tras la STC, en cuanto a su regulación de la valoración no expropiatoria–, así como derogará, entre otros, el art. 2 LrS97, es necesario estudiar la afectación global de la misma sobre las leyes autonómicas vigentes.

En efecto, ello significará, con toda seguridad, la afectación (más o menos profunda), además de sobre las leyes estatales anteriores, sobre las leyes autonómicas en los aspectos que regule la LrS98 (a los que se tendrán que adaptar las leyes autonómicas) y, con bastante probabilidad, a partes del resto de la

regulación, dado que es esperable que las Comunidades Autónomas legislen ya con esperanza de una cierta estabilidad temporal.

No obstante lo anterior, es muy probable que la mayoría de las instituciones reguladas en la legislación estatal pervivan en las leyes autonómicas (por lo menos en algunas de ellas), dado que la LrS98, además de no entrar a regular instituciones urbanísticas (por quedar fuera de su competencia), no ha modificado el aspecto esencial de la LS56 (la atribución subjetiva del aprovechamiento objetivo de futuro a los propietarios del suelo, esencial en la distribución equitativa de cargas y beneficios) de forma que se perpetúa así el modelo jurídico-urbanístico establecido en ésta. Instituciones que, además, parece muy probable que convivirán con otras nuevas creadas por las futuras leyes autonómicas, cada vez con mayor diversidad.

En resumen, el presente estudio trata de construir un esquema de referencia para contrastar, tras una mínima estabilización del sistema, el *grado de alteración* producido por la LrS98 en las leyes autonómicas y en la normativa derivada de nuestra «cultura urbanística común (2)» (Figura 1)

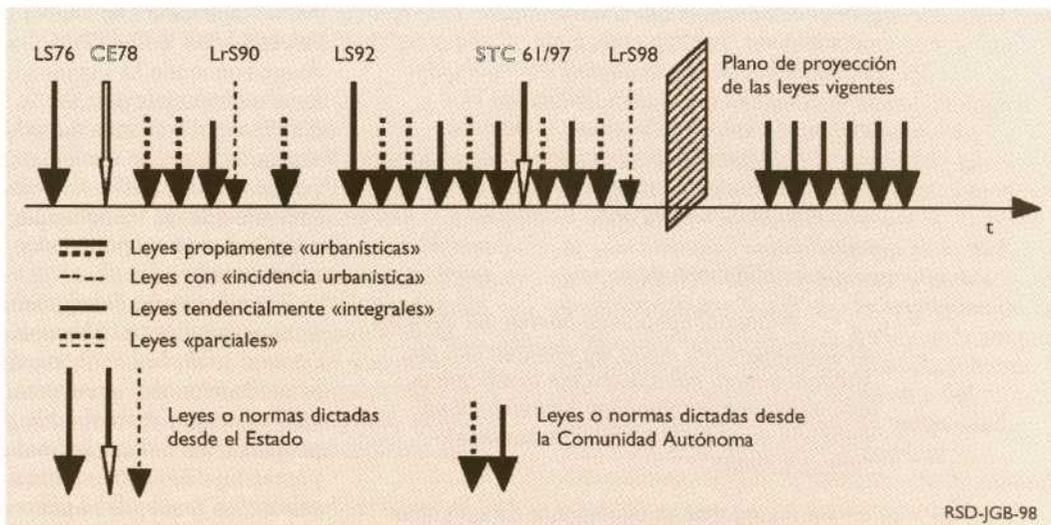


FIGURA 1. Esquema indicativo de la esperable proliferación de las leyes urbanísticas autonómicas tras la «ruptura» de la legislación estatal producida por la STC 61/97, de 20 de marzo. (No se indican ni el RD-L 5/96 ni la Ley 7/97, por claridad del gráfico)

(2) Expresión acuñada por Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en su trabajo sobre «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico», en

el libro colectivo *La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/97, sobre el ordenamiento urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1997, pp. 17 y 18.

2. LOS ASPECTOS ESENCIALES DE LA LEY ESTATAL SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES QUE TENDRÁN QUE SER RESPETADOS POR LAS LEYES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS

El Proyecto de Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LrS98), regula de manera diferente no sólo los aspectos incluidos en su propio título (régimen urbanístico de la propiedad del suelo y valoraciones) sino también las expropiaciones, entre otros aspectos, estableciendo una nueva función social de la propiedad (derechos y deberes de los propietarios del suelo) y una nueva clasificación del suelo (respecto de la LS76 y LS92), de modo que el suelo urbanizable es el residual.

A los efectos de lo que interesa al presente trabajo, respecto a las leyes de las Comunidades Autónomas, la mayor parte de lo regulado por la LrS98 queda, en principio, fuera de la disposición de éstas, por suponerse que son materias de legislación exclusiva o básica del Estado; de manera que algunas materias son, legislativamente hablando, *compartidas* entre el Estado y las Comunidades Autónomas (como por ejemplo, el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, del que el legislador estatal establece el régimen básico de derechos y deberes, mientras que el legislador autonómico tiene competencia para complementarlo, estableciendo un régimen detallado y completo).

La LrS98 trata de

«... definir el *contenido básico del derecho de propiedad del suelo* de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad *esencial* de su ejercicio en todo el territorio nacional.» (art. 1 LrS98)

de tal forma que es consciente de no poder detallar mucho dicho régimen básico, por lo que en la tarea que se impone por sí mismo sólo puede aportar una solución parcial, siendo necesaria, por tanto,

«... una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que

ahora se inicia quedaría incompleta.» (EM LrS98, apartado 1, párr. 4).

La LrS98 no puede contener ninguna regulación específica sobre planeamiento, gestión o disciplina urbanísticas, por ser materias de competencia legislativa exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Entre los principales aspectos novedosos que establece pueden destacarse (3):

- *Una nueva clasificación del suelo*, si bien manteniendo las denominaciones tradicionales de suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable, pero con diferentes contenidos. La modificación más importante es que el suelo urbanizable pierde el carácter de voluntarista para pasar a ser residual. En efecto:

«El suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.» (art. 10 LrS98).

- *Un nuevo régimen urbanístico del suelo*, conforme a la nueva función social de la propiedad que se establece, desapareciendo la «gradual adquisición de facultades urbanísticas» de la LrS90 y la LS92, con diferentes derechos y deberes según se trate de suelo urbano consolidado por la urbanización, no consolidado; suelo urbanizable en transformación urbanística o sin haberse iniciado ésta; o suelo no urbanizable.

Esencial es la derogación del «derecho al aprovechamiento urbanístico» con el contenido de la LS92, sustituyéndose por la atribución del aprovechamiento subjetivo que corresponde a los propietarios del suelo (cuantificable en un porcentaje del 90% –o mayor– o del 100%, según los casos, del aprovechamiento objetivo total del ámbito de referencia, que permite la pervivencia de las técnicas del aprovechamiento tipo, aprovechamiento medio, etc.), como derecho de los propietarios de suelo que conllevará la

(3) Se señalan algunos aspectos muy brevemente, dado que en este mismo número de CyTET se incluyen otros trabajos que desarrollan el contenido de la LrS98.

cesión de suelo lucrativo, sustentante de aprovechamiento, obligadas en cada caso.

- *Un sistema de valoraciones urbanísticas* diferente del establecido en la LS92, tendiendo a aproximarse a los valores «reales» de mercado, de manera que los valores se obtendrán por diferentes métodos según la clasificación de suelo que esté asignada al terreno a valorar.

Pues bien, parece claro que la derogación por la LrS98 de la regulación del régimen urbanístico y de las valoraciones contenidas en la parte todavía vigente de la LS92 tras la STC (con base en la cual o asumiendo su contenido se han aprobado casi todas las leyes autonómicas), así como la prevalencia de lo dispuesto por la LrS98, en principio, sobre lo establecido o a establecer por la legislación urbanística autonómica, hace que resulte de interés señalarse la afectación global que sobre aquellas leyes puede producir la LrS98, en la medida en que sea posible su representación en el esquema que se contiene en la Figura 3.

3. LA LEGISLACIÓN PROPIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE URBANISMO

Sin perjuicio de que algunas Comunidades Autónomas no hayan publicado todavía ninguna ley en materia de urbanismo (4) (Aragón, Asturias, Murcia y La Rioja), la mayoría de ellas han aprobado y publicado leyes de muy diverso contenido sobre la materia: unas son leyes integrales (pretendiendo regular todos los aspectos urbanísticos en el marco de la legislación estatal), mientras que otras solamente han tratado de regular alguna parte de dicha materia (disciplina, suelo rústico, aprovechamiento susceptible de apropiación, etc.).

En la Figura 2 se puede observar cuál es la situación de la producción legislativa de cada una de las Comunidades Autónomas en materia de régimen urbanístico de la propiedad del suelo, a modo de ejemplo de lo que podría realizarse respecto de cada

una de las partes de la legislación urbanística.

En dicha Figura 2 se puede confirmar que no tienen legislación propia en la materia de régimen urbanístico del suelo las Comunidades Autónomas indicadas más arriba, de manera que, por su voluntad de no legislar, será de aplicación en su territorio la totalidad de la legislación estatal correspondiente: la LrS98, el art. 4 de la LrS97 y, en su caso, como legislación de aplicación supletoria, la LS76, así como los RD-L 3/80 y 16/81, en la parte vigente.

4. COMPARACIÓN DEL CONTENIDO MATERIAL DE LA LEGISLACIÓN APLICABLE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PLANEAMIENTO, PROPIEDAD, EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y DISCIPLINA URBANÍSTICA

4.1. Explicaciones previas

Esta es la parte central de esta pequeña aportación. Se trata de señalar globalmente cuál es la situación de *preeminencia material, de contenido*, de las distintas leyes de las Comunidades Autónomas o de las correspondientes leyes estatales, asumidas por las Comunidades Autónomas o de aplicación supletoria en las mismas por decisión de éstas de no legislar en la materia.

Dicho de otra forma, se trata de conocer si, en el momento que aparece la LrS98, prevalece la regulación materialmente establecida por la LS76 o la específica de la LS92, en su caso la de la LrS97, o la propia e innovadora de la Comunidad Autónoma. Y ello en las partes más relevantes del Derecho urbanístico español: propiedad, planeamiento, gestión y disciplina urbanística. O, por último, *de dónde procede el contenido material de la regulación aplicable en cada Comunidad Autónoma*: si es una regulación innovadora de su legislación propia; si es una regulación propia pero «tomada» de alguna ley estatal –LS76, LS92 o LrS97–; o si, por no tener

(4) Aunque tengan alguna normativa propia sobre asignación de las competencias urbanísticas a determinados órganos o

niveles administrativos o alguna otra sobre procedimiento o de menor entidad.

- **Andalucía: Ley 1/97**, de 18 de junio, *por la que se Adaptan con carácter urgente y transitorio Disposiciones en Materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana*: regula el régimen urbanístico de la propiedad del suelo igual que lo regulaba la LS92, arts. 5 a 64 y 94 a 100 LS92, parcialmente derogado por la LrS98.
- **Aragón: No tiene ley** urbanística propia en materia de régimen urbanístico del suelo.
- **Asturias: No tiene ley** urbanística propia en materia de régimen urbanístico del suelo.
- **Baleares: Ley 6/97**, de 8 de julio, del *Suelo Rústico*.
- **Canarias: Ley 5/87**, de 7 de abril, de *Ordenación Urbanística del Suelo Rústico*.
- **Cantabria: Ley 1/97**, de 25 de abril, de *Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*: asume en materia de régimen urbanístico la totalidad del contenido de la legislación estatal vigente el día 25 de abril de 1997, parcialmente derogado por la LrS98.
- **Castilla-La Mancha: Ley 5/97**, de 10 de julio, de *Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*: "recupera" lo relativo al régimen urbanístico (derecho al aprovechamiento, derecho a edificar, valoraciones, áreas de reparto, aprovechamiento tipo de la LS92), parcialmente derogado por la LrS98.
- **Castilla y León: Ley 9/97**, de 13 de octubre, de *Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo*: "recupera" lo relativo al aprovechamiento susceptible de apropiación, áreas de reparto, aprovechamiento tipo de la LS92 y LrS97.
- **Cataluña: Decreto Legislativo 1/90**, de 12 de julio, por el que se *aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en materia urbanística*. Aun siendo legislación propia, la regulación que hace del régimen urbanístico es, en lo esencial, homóloga a la de la LS76.
- **Extremadura: Ley 13/97, de 23 de diciembre de 1997, Reguladora de la Actividad Urbanística**: regula el régimen urbanístico de la propiedad del suelo igual que lo regulaba la LS92, arts. 5 a 64 y 94 a 100 LS92, parcialmente derogados por la LrS98.
- **Galicia: Ley 1/97**, de 24 de marzo, del *Suelo de Galicia*: regula el régimen urbanístico en sus arts. 62 a 86 y la distribución de beneficios y cargas, con áreas de reparto y aprovechamientos tipo (análogos a la LS92, aunque con alguna especialidad, en sus arts. 87 a 116).
- **La Rioja: No tiene ley** urbanística propia en materia de régimen urbanístico del suelo.
- **Madrid: Ley 9/95**, de 28 de marzo, de *Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*: desarrolla el régimen urbanístico del suelo no urbanizable y urbanizable no programado; y la **Ley 20/97**, de 15 de julio, de *Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Urbanismo*, que establece el régimen del suelo urbano y urbanizable, "recuperando" las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo y su gestión de la LS92 y la LrS97.
- **Murcia: No tiene ley** urbanística propia en materia de régimen urbanístico del suelo.
- **Navarra: Ley 10/94**, de 4 de julio, de *Ordenación del Territorio y Urbanismo*: Regula el régimen urbanístico del suelo en su Título I, arts. 5 a 45, de manera que remite a la legislación básica estatal, y las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo en sus arts. 100 a 104.
- **País Vasco: Ley 3/97**, de 25 de abril, por la que se *Determina la Participación de la Comunidad en las Plusvalías Generadas por la Acción Urbanística*: "recupera" las áreas de reparto y los aprovechamientos tipo, con análoga regulación que la LS92.
- **Valencia: Ley 4/92**, de 5 de junio, sobre *Suelo No Urbanizable*: establece detalladamente su régimen. Ha sido modificada, en cuando al régimen de parcelación y de construcción de viviendas aisladas en el medio rural, por la **Ley 2/97**, de 13 de junio. **Ley 6/94**, de 15 de noviembre, *Reguladora de la Actividad Urbanística*: en el marco que le permitía la LS92, establece toda la regulación de la gestión y ejecución de los derechos y deberes del propietario del suelo, con un método innovador con vistas a la ejecución de la urbanización respecto de la LS92 y la LS76. La **Ley 14/97**, de 26 de diciembre, establece una nueva cuantía del aprovechamiento subjetivo por atribución.

RSD-Marzo.98

FIGURA 2. Listado resumen de la legislación aprobada y publicada en materia de régimen urbanístico de la propiedad del suelo (derechos/deberes) que, además de la legislación exclusiva y básica estatal, es de aplicación en cada una de las Comunidades Autónomas.

legislación propia, la regulación es la correspondiente a la legislación estatal de aplicación supletoria en cada caso.

Obsérvese que en la Figura 3 no se representan los RD-L 3/80 y 16/81 por no complicar más la misma, debiendo tenerse en cuenta que su afectación actual (de carácter supletorio) será especialmente la que derive del plazo de prescripción de las infracciones (4 años) y de determinados aspectos del procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, aspectos ambos que o han sido regulados innovadoramente por las Comunidades Autónomas (en cuyo supuesto no serían de aplicación), o no han sido regulados (en cuyo caso serían de aplicación supletoria).

1) El primer comentario que merece el cuadro contenido en la Figura 3 es el de su *carácter globalizador*. No se ha tratado, en absoluto, de destacar los aspectos de detalle diferenciadores entre leyes de Comunidades Autónomas, lo que sería difícil de conseguir, tedioso y de escaso interés a los efectos generales que aquí se pretenden. Muy al contrario, se ha pretendido verlas con una óptica de generalidad. A modo de ejemplo, se ha buscado representar si el modelo parcial de la ley autonómica respectiva en materia de sistemas de actuación responde en lo básico a los sistemas establecidos en la legislación estatal (LS92 que reitera esencialmente el contenido material de la LS76), sin perjuicio de adaptaciones o modificaciones de detalle, o no los sigue, o incorpora o añade dicha regulación importantes aportaciones propias.

La globalidad indicada representa, por tanto, un grado de simplificación notable, pero, por otra parte, imposibilita un análisis «fino» de la situación; es decir, en favor de la claridad se ha precisado *perder en el grado de rigor y perfección*, lo que dejará al lector, sin duda, parcialmente insatisfecho. No obstante, es preciso asumir este riesgo que se compensa con la claridad que la simplificación indicada permite alcanzar.

A modo de ejemplo: en la medida en que Cantabria ha asumido el 25 de abril de 1997 como legislación propia la regulación material de la legislación estatal vigente dicho día, en los aspectos de planeamiento urbanístico se ha optado en dicha materia

por la *asunción global* de la LS92 que, a su vez, por provenir en la casi totalidad de dichos aspectos de planeamiento de la LS76, comporta que se señale en la Figura 3 a esta ley preconstitucional como suministradora final del *contenido material* de la regulación del planeamiento urbanístico en dicha Comunidad Autónoma. Y ello, sin perjuicio de que la Ley 7/97, derogada en su legislación urbanística, salvo lo dispuesto en su art. 4, por la entrada en vigor de la LrS98, haya modificado –aunque en términos de legislación supletoria– las categorías de la clasificación del suelo urbanizable y algunos aspectos concretos de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico; y que la LrS98, con el carácter de legislación estatal prevalente, haya modificado la clasificación del suelo.

2) A lo largo del desarrollo del trabajo han aparecido *diversos aspectos conflictivos*, que serán resueltos directamente por la aprobación de la LrS98 (que se supone ya publicada y vigente), de tal manera que, al haber sido necesario realizar una determinada *interpretación* de cuál sea la norma prevalente en diversos casos, con el consiguiente riesgo de posible error, se anotará, en su caso, el razonamiento seguido, exponiendo las dudas interpretativas encontradas; sin perjuicio de que en la correspondiente representación gráfica se haya optado en todos los casos por la prevalencia de la legislación estatal contenida en la LrS98 (suponiendo que no va a ser recurrida por algún posible motivo por inconstitucionalidad).

En todo caso, se debe tener lo indicado como una primera aproximación, sometible a otros criterios más fundados en derecho.

3) La *forma de representación gráfica* seguida (que se explicita en la leyenda de la propia Figura 3) ha sido coherente con la finalidad pretendida, teniendo siempre presente que el objetivo último es la legislación aplicable en la Comunidad Autónoma (propia, innovadora o asumida del contenido material de la estatal, o estatal de aplicación supletoria) y no tanto la legislación del Estado vigente por estar dictada en ejercicio de sus competencias exclusivas o compartidas tras la Constitución; lo que lleva a que, además de esta última, al no considerar ésta, aplicable

| MATERIAS | | Andalucía | Aragón | Asturias | Baleares | Canarias | Cantabria | Casti-Manc. | Casti-León | Cataluña | |
|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------------|-------------------|------------------|
| A. PLANEAMIENTO | A.1. Instrum. Ordenac. del Territ. | Pr | Pr | Pr | Pr | Pr | Pr | | | Pr | |
| | A.2. Instrum. Planeamto urbanístº | Pr | | | | | Pr | | | +Pr | |
| | A.3. Tramitación plantº urbanístº | Pr | | | [+] Pr | | Pr | | | +Pr | |
| | A.4. Normas de directa aplicación | Pr | | | | [+] Pr | Pr | | | +Pr | |
| B. RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD | B.1. Régimen Suelo Urbano | Pr | | | | | Pr | Pr | Pr | +Pr | |
| | a) Aprovechº de referencia | Pr ¹ | 2 | 2 | 2 | 2 | Pr ³ | Pr ¹ | Pr ³ | Pr ⁴ | |
| | b) Aprov. subj. en act. asiste. | 100% ⁶ | 100% ⁸ | 100% ⁸ | 100% ⁸ | 100% ⁸ | 100% ⁷ | 100% ⁶ | 100% ⁷ | 100% ⁸ | |
| | c) Aprov. subj. en act. sistem. | 90% ⁶ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁷ | 90% ⁶ | 90-100 ⁷ | 100% ⁸ | |
| | B.2. Régimen Suelo Urbanizable | Pr | | | | | Pr | Pr | Pr | Pr | |
| | a) Aprovechº de referencia | Pr ¹ | 2 | 2 | 2 | 2 | Pr ³ | Pr ³ | Pr ³ | +Pr ¹¹ | |
| | b) Aprov. subjetivo (cuantía) | 90% ⁶ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁸ | 90% ⁷ | 90% ⁶ | 90% ⁷ | 90% ⁸ | |
| | B.3. Régimen S. No Urbanizable | Pr | | | +Pr | +Pr | Pr | | | Pr | |
| | a) Canon de aprovechamto. | No | No | No | Pr | No | No | No | No | No | |
| | B.4. Régimen de los SG | Pr | | | | | Pr | | | +Pr | |
| | B.5. Aprov. en expropiaciones | [Pr] ¹² [75-50] | | | | | Pr ¹² | [Pr] ¹² [75-50] | | | Pr ¹² |
| | B.6. Reducción del Aprovech. | [Pr] ¹³ [50%] | No | No | No | No | [Pr] ¹³ [50%] | [Pr] ¹³ [50%] | No | No | |
| C. EJECUCIÓN PLANEAMIENTO | C.1. Requisitos ejecución | Pr | | | | | Pr | | | Pr | |
| | C.2. Gestión sist. del aprovech. | Pr | | | | | Pr | Pr | | Pr | |
| | C.3. Sistemas actuación | Pr | | | | | Pr | | | +Pr | |
| | C.4. Act. asistemáticas (TAU) | Pr | No | No | No | No | Pr | Pr | No | No | |
| | C.5. Modos propios de la CA | No | No | No | No | Pr | No | No | No | Pr | |
| D. DISCI. | D.1. Licencias | Pr | | +Pr | Pr | Pr | Pr | | | +Pr | |
| | D.2. Infracciones y sanciones | Pr | | ++Pr | Pr | Pr | Pr | | | +Pr | |

RSD mar 98

LEYENDA:

LS76, parte vigente

Ley Propia de la CA, igual que LS92, de igual contenido que LS76, parte vigente o anulada

LS92, parte vigente tras STC

Ley Propia de la CA, de igual contenido específico que la LS92, parte vigente o anulada

LrS97

Ley Propia de la CA, de igual contenido que la LrS97

LrS98

Ley Propia de la CA (innovadora)

+ Pr: Afectación novedosa¹⁴

++Pr: Importante afectación novedosa

[Pr]: Afectación menos importante

FIGURA 3. Análisis aproximativo-global del contenido material de las leyes urbanísticas aplicables en cada una de las Comunidades Autónomas en el marco de la Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. (No se hace referencia a los RD-3/80 y 16/81 por no complicar más la figura).

| MATERIAS | | Extremadura | Galicia | Madrid | Murcia | Navarra | País Vasco | Rioja La | Valencia |
|----------------------------|------------------------------------|-----------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------------------|---------------------|--------------------------|-------------------|--------------------------|
| A. PLANEAMIENTO | A.1. Instrum. Ordenac. del Territ. | | Pr | Pr | Pr | Pr | Pr | | Pr |
| | A.2. Instrum. Planeamto urbanistº | Pr | +Pr | | | ++Pr | +Pr | | ++Pr |
| | A.3. Tramitación plantº urbanistº | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | +Pr | | +Pr |
| | A.4. Normas de directa aplicación | Pr | +Pr | | | Pr | | | (+)Pr |
| B. RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD | B.1. Régimen Suelo Urbano | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | Pr | | +Pr |
| | a) Aprovechº de referencia | Pr ¹ | Pr ¹ | Pr ³ | 2 | +Pr ³ | Pr ³ | 2 | ++Pr ⁵ |
| | b) Aprov. subj. en act. asiste. | 100% ⁶ | 100% ⁹ | 100% ⁷ | 100% ⁸ | 100% ⁹ | 100% ⁵ | 100% ⁸ | 100% ¹⁰ |
| | c) Aprov. subj. en act. sistem. | 90% ⁶ | 90% ⁶ | 90-100 ⁷ | 90% ⁸ | 90-100 ⁹ | 90% ⁶ | 90% ⁸ | 100% ¹⁰ |
| | B.2. Régimen Suelo Urbanizable | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | +Pr | | +Pr |
| | a) Aprovechº de referencia | Pr ¹ | Pr ³ | Pr ³ | 2 | Pr ¹ | Pr ³ | 2 | +Pr ¹ |
| | b) Aprov. subjetivo (cuantía) | 90% ⁶ | 90% ⁶ | 90% ⁷ | 90% ⁸ | 90% ⁶ | 90% ⁶ | 90% ⁸ | 90% (o más) ⁸ |
| | B.3. Régimen S. No Urbanizable | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | | | +Pr |
| | a) Canon de aprovechamto. | No | No | Pr | No | No | No | No | Pr |
| | B.4. Régimen de los SG | Pr | | | | +Pr | | | |
| | B.5. Aprov. en expropiaciones | Pr ¹² (75-90) | Pr ¹² (85) | Pr ¹² (75-90) | | | Pr ¹² (85) | | Pr ¹² |
| | B.6. Reducción del Aprovech. | Pr ^{50%} | No | No | No | No | No | No | No |
| C. EJECUCIÓN PLANEAMIENTO | C.1. Requisitos ejecución | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | | | Pr |
| | C.2. Gestión sist. del aprovech. | Pr | Pr | Pr | | Pr | Pr ¹³ | | Pr |
| | C.3. Sistemas actuación | Pr | +Pr | +Pr | | +Pr | | | Pr |
| | C.4. Act. asistemáticas (TAU) | Pr | +Pr | Pr | No | Pr | No | No | Pr |
| | C.5. Modos propios de la CA | No | No | Pr | No | Pr | No | No | Pr |
| D. DISCI. | D.1. Licencias | Pr | +Pr | +Pr | +Pr | +Pr | | | +Pr |
| | D.2. Infracciones y sanciones | Pr | Pr | Pr | Pr | Pr | | | RSD mar 98 |

FIGURA 3 (cont.). Análisis aproximativo-global del contenido material de las leyes urbanísticas aplicables en cada una de las Comunidades Autónomas en el marco de la Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. (No se hace referencia a los RD-3/80 y 1/81 por no complicar más la figura).

Notas a la Figura 3

1. En **Andalucía** y **Extremadura** existe legislación propia que asume la función social de la propiedad de la LS92, por lo que en lo incompatible con ella ha sido derogada por la LrS98. En lo relativo al aprovechamiento de referencia parece no existir ningún obstáculo para considerar las áreas de reparto como ámbitos para la fijación del aprovechamiento de referencia, si bien con especial virtualidad para el caso de que éstas sean unidades de ejecución para el caso de Suelo Urbano No Consolidado. Pero, además, en determinados supuestos, y si la ley autonómica no lo impide, también podrían ser de aplicación determinadas áreas de reparto en el caso de Suelo Urbano Consolidado, siendo posible la redistribución de aprovechamiento entre propietarios de suelo pero no siendo exigible ninguna cesión de aprovechamiento lucrativo a la Administración actuante, por ir en contra de lo dispuesto en el art. 14.1 LrS98 (en suelo urbano no consolidado establece un mínimo, complementario del máximo que establece respecto de la cesión de suelo sustentante de aprovechamiento —como máximo el 10%— a la Administración actuante). Por tanto, en estas Comunidades Autónomas perviviría tanto el área de reparto de la LS92, con su indefinición, como la forma de cálculo del aprovechamiento total de dicho ámbito y el aprovechamiento tipo. En **Castilla-La Mancha** y **Galicia** se ha asumido, en lo esencial, el contenido de la LS92 que, en su caso, complementa lo dispuesto por la LrS98.

2. En las Comunidades Autónomas que no han legislado en materia de aprovechamiento de referencia —**Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Murcia y La Rioja**—, al no poder ser de aplicación en su territorio lo materialmente dispuesto en la LS92 (por haber sido declarado inconstitucional y nulo por la STC) ni lo dispuesto en la LrS97 (por haber sido derogado por la LrS98), para el aprovechamiento de referencia será de aplicación lo dispuesto en la LS76, es decir, el aprovechamiento de la parcela, el aprovechamiento medio del polígono o unidad de actuación en suelo urbano, y el del cuatrienio o el sector deficitario en suelo urbanizable.
3. En las Comunidades Autónomas que han asumido como propio el contenido material de la LrS97, en cuanto a los ámbitos de referencia, y, directa o indirectamente, la LS92 en cuanto al cálculo del aprovechamiento de referencia, el sistema también es congruente con la LrS98 (**Cantabria, Castilla y León, Madrid y País Vasco**). En el caso de **Navarra** se consideran como ámbitos para la determinación del aprovechamiento de referencia tanto el área de reparto, como la unidad de ejecución o la parcela asistemática, cuatrienios o sectores (arts. 13 y ss. y 100 y ss. de la Ley Foral 10/94), de tal manera que habiendo asumido como legislación propia prácticamente la regulación de la LS92 (lógicamente, con matizaciones), en cuanto al ámbito que se analiza ha abarcado todos los establecidos, posteriormente, por la LrS97 y aún más. Sobre el soporte establecido por la LS92, la ley Navarra establece diferentes aprovechamientos de referencia, incluso en función de la población del municipio o si se trata de actuaciones de sustitución (con o sin incremento de volumen —recuérdese el art. 2.3 Ley 7/97, derogado por la LrS98—).
4. En **Cataluña** los ámbitos de reparto a nivel de planeamiento general en suelo urbano arrancan de los establecidos en la LS76, sin perjuicio de que en suelo urbanizable el ámbito de referencia es el sector y el aprovechamiento de referencia es el aprovechamiento medio sectorial.
5. La Ley 6/94 de **Valencia** (LRAU), de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, en sus artículos 62, 63, 64 y 65 establece innovaciones de importancia respecto de la regulación establecida para los ámbitos y aprovechamientos de referencia en la legislación estatal.
6. En **Andalucía**, la asunción de los apartados 1, 2 y 4 del art. 27 LS92 como legislación propia ha llevado a que el aprovechamiento subjetivo por atribución fuera del 85%, cuantía que debe entenderse *desplazada* por el 100% conforme se deriva del art. 14.1 LrS98 (90% según el art. 14.2, c LrS98 —y 18.4 LrS98 para el caso del suelo urbanizable—). Lo mismo ocurre en **Castilla-La Mancha** y en **Extremadura**. El **País Vasco**, con ley específica ha mantenido el porcentaje del 85% en todos los casos (variado más tarde), que debe entenderse *desplazado* y sustituido por el que, en cada supuesto, establece la LrS98.
7. En aquellas Comunidades Autónomas que se han dotado de ley urbanística propia que regule el aprovechamiento que corresponde al propietario de suelo de manera semejante a la regulación que establecía la LrS97 (**Cantabria, Castilla y León y Madrid**) al situarse dentro de los límites establecidos por la LrS98, seguirá siendo de aplicación lo dispuesto en la ley autonómica.
8. En aquellas Comunidades Autónomas que no se han dotado de ley urbanística propia que regule el aprovechamiento que corresponde a los propietarios de suelo (**Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Murcia y La Rioja**) será de aplicación lo dispuesto en la LrS98, ya que es la que regula el porcentaje de atribución correspondiente. La norma supletoria de los arts. 83 (para el suelo urbano) y 84 (para el suelo urbanizable) de la LS76, es decir, 100% del aprovechamiento de la unidad de actuación (polígono) o de la parcela asistemática (con la inexistencia en la LS76 de TAU como las de la LS92), en el primer caso, y 90% del aprovechamiento medio del cuatrienio o del sector, en el segundo, no es de aplicación ya que la LrS98 no deja laguna alguna en esta materia del correspondiente porcentaje de atribución subjetiva. El caso de **Cataluña** es diferente, dado que su legislación propia tiene encaje en la establecida como mínimos por la LrS98.
- En las siete Comunidades Autónomas indicadas, al no contemplarse en el contenido de la LS76 las actuaciones asistemáticas a través de las TAU, no tendría cabida el 100% del aprovechamiento objetivo, ya que si se establecieran como reparcelaciones voluntarias y discontinuas al amparo del art. 78.3 RG, ya serían actuaciones sistemáticas (siendo de aplicación el 90% del correspondiente aprovechamiento de referencia). En las actuaciones asistemáticas directas será de aplicación, como se ha indicado, el 100%.
9. El caso de **Galicia** es singular, ya que no establece el 85% en todo tipo de suelo urbano, como lo hacía la LS92 y, sin embargo, sí lo establece en suelo urbano no consolidado, por lo que sería de aplicación lo indicado en la Nota 6 (lo mismo ocurre en el caso del suelo urbanizable). Igualmente, el caso de **Navarra**, regulado de manera parecida a la LS92, pero con especialidades propias, adolece de que el aprovechamiento subjetivo por atribución en suelo urbano asistemático podría ser inferior al 100% del aprovechamiento objetivo de referencia; y para el suelo urbano sistemático se establece el 85%. Al ser inferiores a los porcentajes mínimos derivados de la LrS98 han de entenderse *desplazados* por la regulación establecida en ésta.
10. La Ley 6/94 de **Valencia** (LRAU) 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística, establece en su art. 60.2 que el aprovechamiento subjetivo por atribución sería en cada caso el determinado por la LS92, es decir, normalmente, el 85% del aprovechamiento tipo. Sin embargo, el art. 19 de la Ley 14/97, de 26 de diciembre, de Medidas de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat **Valenciana** (DOGV de 31.12.97), establece que "el aprovechamiento urbanístico subjetivo —o aprovechamiento susceptible de apropiación— coincidirá, en suelo urbano, con el aprovechamiento tipo de referencia y en suelo urbanizable será el 90% del aprovechamiento tipo, salvo en áreas de reforma interior para las que el planeamiento establezca un porcentaje mayor.
11. En este caso se ha señalado con el signo "+" la afectación de la legislación autonómica sobre la estatal que "materialmente era su soporte", no tanto por las modificaciones que aquella ha introducido sobre la LS76 (como ocurre en el caso del régimen del suelo urbano), dado que el contenido del art. 121 de la ley autonómica es análogo al art. 84 LS76, sino por su desarrollo en los artículos siguientes, dado que la forma de cálculo del aprovechamiento medio (y los coeficientes de homogeneización establecidos) son bastante diferentes de los establecidos en la LS76 y en el RP estatales, teniendo en cuenta a los sistemas generales a través de una edificabilidad virtual, y limitando la incorporación de sistemas generales a los sectores, según se establece en los arts. 123 y ss. del Texto Refundido catalán.
12. En las Comunidades Autónomas que han asumido aprovechamientos que se mantienen tras la LrS98, seguirán siendo de aplicación. Si mantienen la regulación de la LS92 habrá decaído.
13. Se establece entre corchetes, por estimar que no es posible por aplicación directa de la función social de la propiedad, establecida como mínimo por la LrS98. No obstante, por la vía de la sanción, adecuadamente establecida, si parece que sería posible esta reducción.
14. En el caso de que la afectación sea mínima, se mantiene la Ley estatal de referencia de la que procede el contenido de la regulación material, con indicación de que ha sido asumida como legislación propia, circunstancia señalada con **Pr** sobre la trama de la ley de referencia; y, en el caso de que la afectación sea mayor, para resaltar que no se trata de una mera asunción, sino que la parte propia tiene "alguna entidad", se acompañará del signo +. Es decir **+Pr** sobre una determinada trama significa que la Comunidad Autónoma ha asumido como propia esta parte de la ley estatal correspondiente y, además, ha añadido algunas matizaciones de "cierta relevancia". Si la aportación es alta se señalará con **++Pr**. Si esa aportación novedosa es "bastante pequeña" se señalará como **[+Pr]**.

en todo caso, la legislación estatal de aplicación supletoria en una Comunidad Autónoma, si ésta no ha legislado en la materia, desplazándola, es la LS76 (y, en su caso, los RD-L 3/80 y 16/81), sin perjuicio de señalar en determinadas ocasiones aquella legislación dictada por el Estado (principalmente, la LrS98) en la medida que deba prevalecer sobre la legislación autonómica.

Por tanto, teniendo en cuenta dicho objetivo, se parte de dos posibles alternativas:

(1) **Signo de legislación propia: Pr:**

Supuesto de que en la materia en estudio se haya aprobado en la Comunidad Autónoma de que se trate *alguna ley propia*. Pero esta ley autonómica puede ser:

(a) **Pr** sobre una *trama* del máximo peso que identifica su *carácter innovador*, en el supuesto de que la ley autonómica sea *original*, innovadora, en todo, en gran parte o en una parte relevante del aspecto estudiado.

(b) **Pr** sobre una *trama que identifica a la Ley 7/97*, en el supuesto de que la ley autonómica sea de *análogo contenido* a lo materialmente dispuesto en la Ley 7/97 (LrS97) sin perjuicio de que con excepción de su art. 4 sea derogada, en todo lo relativo al suelo y urbanismo, por la LrS98.

(c) **Pr** sobre una *trama específica* –en el supuesto de que la ley autonómica sea de *análogo contenido* a lo dispuesto en la LS92, parte vigente tras la STC 61/97 o anulada por ésta– que identifica, alternativamente, cada uno de los dos supuestos siguientes:

(i) Si la regulación asumida como propia por la ley de la Comunidad Autónoma representa la asunción como propios de los aspectos específicos de la LS92, resultantes de la innovación realizada por la LrS90, la *trama de fondo* se corresponde exclusivamente con el *contenido de la LS92*.

(ii) Si la regulación asumida como propia por la ley de la Comunidad Autónoma representa la asunción como propios de aspectos refundidos por la LS92 procedentes en su regulación originaria de la LS76 (es decir, no innovados por la LrS90), la *trama de fondo* se corresponde con el *contenido material de la LS76*, sin perjuicio de que ésta haya de interpretarse,

lógicamente, teniendo en cuenta los correspondientes preceptos constitucionales y el resto de la legislación aplicable posterior a ella.

(iii) Si la regulación asumida como propia por la ley de la Comunidad Autónoma representa la asunción como propios de aspectos específicos de la LS76 la *trama de fondo* se corresponde con el contenido de la LS76, es decir, se llega a la misma representación que en el supuesto anterior, por ser en ambos casos de un *contenido material* establecido en esta ley.

En todo caso, el grado de afectación de la ley autonómica sobre el contenido material de la ley estatal «de origen» puede ser muy variable, desde una simple transcripción hasta su casi total innovación.

En el caso de que la afectación sea mínima, se mantiene la Ley estatal de referencia de la que procede el contenido de la regulación material, con indicación de que ha sido asumida como legislación propia, circunstancia señalada con **Pr** sobre la trama de la ley de referencia; y, en el caso de que la afectación sea mayor, para resaltar que no se trata de una mera asunción, sino que la parte propia tiene «alguna entidad», se acompañará del signo **+**. Es decir **+Pr** sobre una determinada trama significa que la Comunidad Autónoma ha asumido como propia esta parte del contenido de la ley estatal correspondiente y, además, ha añadido algunas matizaciones de «cierta relevancia». Si la aportación es más alta, se señalará con **++Pr**. Si esa aportación novedosa es «bastante pequeña» se señalará como **[+]Pr**.

(2) **Fondo blanco de la LS76:** Supuesto de que en la Comunidad Autónoma de que se trate no se haya aprobado *ninguna ley propia*, será de aplicación, con carácter supletorio, el *contenido material de la LS76*. La trama correspondiente será la de fondo blanco, sin ningún añadido.

Otros criterios de representación son:

(3) **Trama de las leyes estatales LrS98, LrS97 o LS92:** En el caso de que su contenido regulador sea de importancia, se señalará la legislación «marco» del Estado conformada, tras su entrada en vigor, por

las siguientes leyes: la LrS98, la parte vigente de la LS92 y de la LrS97.

(4) En algunos casos se han señalado cifras concretas con el ánimo de hacer más entendible y «visual» el contenido del estudio (5).

4.2. Contenidos por materias

De entre la totalidad de las *materias de regulación autonómica se han analizado solamente cuatro grandes bloques*: planeamiento, propiedad, ejecución y disciplina; que, a su vez, se subdividen en 23 apartados que han centrado la atención del estudio, pretendiendo señalar, a través de la densidad de las diferentes tramas el *grado de pervivencia del contenido material* de la LS76, LS92, LrS97, LrS98 o de la innovación material realizada por la legislación autonómica.

Se acompañan en las Figuras 6 a 12 siete mapas en los que se intentan reflejar los principales aspectos contenidos en la Figura 3.

A. Planeamiento territorial y urbanístico

Básicamente, el contenido material de la LS76 en materia de planeamiento urbanístico ha pervivido en las leyes estatales de 1992 y autonómicas, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo, hayan incorporado ya innovaciones a los instrumentos de planeamiento, con mayor o menor profundidad, según los casos. El planeamiento territorial ha sido mayoritariamente regulado por las correspondientes leyes de las Comunidades Autónomas.

El análisis de la situación de la legislación aplicable en las Comunidades Autónomas se ha centrado en cuatro aspectos concretos:

(5) Los mapas temáticos adjuntos, Figuras 6 a 12, que se obtienen a partir del contenido de la FIG. 3 ayudan a visualizar, también geográfica y locacionalmente, la

A.1. Instrumentos de ordenación del territorio

La mayor parte de las Comunidades Autónomas —trece de las diecisiete— han aprobado ya sus propias leyes de ordenación del territorio (específicas y exclusivas o incluyendo también la regulación del urbanismo), conteniendo sus propios instrumentos de planeamiento territorial (aunque tengan entre sí alguna similitud).

En las cuatro Comunidades Autónomas restantes, si se pensara elaborar un instrumento de planeamiento territorial se debería aprobar previamente su propia ley o ajustarse a la regulación establecida para el Plan Director Territorial de Coordinación en la LS76 (por inconstitucionalidad y nulidad de la regulación contenida en la LS92), teniendo en cuenta lo dispuesto en la Constitución y en las leyes posteriores.

A.2. Instrumentos de planeamiento urbanístico

La mayor parte de las Comunidades Autónomas no han legislado en materia de planeamiento urbanístico, por lo que resulta de aplicación en ellas lo dispuesto en la LS76.

No obstante, en algunas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cantabria y Extremadura), al haber asumido como legislación propia lo dispuesto por la LS92, con semejante contenido material que el regulado por la LS76, se produce el hecho de que el contenido material de la LS76 no es supletorio sino de aplicación directa, por haberlo querido así el legislador autonómico.

Por último, en otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia), la ley autonómica introduce contenidos adicionales sobre los contenidos materiales de la LS76, de manera que se señala con (+) o (++) según sea menor o mayor, respectivamente, el *grado de afectación* sobre el contenido material de ésta.

A.3. Tramitación del planeamiento urbanístico

De manera semejante a lo indicado para el caso del planeamiento urbanístico, siete

importancia relativa de la procedencia del contenido material de la legislación aplicable en las Comunidades Autónomas, con independencia de la parte estatal directamente vigente.

Comunidades Autónomas que no tienen legislación propia en esta materia tramitarán el planeamiento urbanístico conforme a los contenidos materiales de la LS76 (sin perjuicio de lo indicado en los RD-L 3/80 y 6/81, que no se grafica, como se ha señalado ya); además, otras 3 Comunidades Autónomas más (Andalucía, Cantabria y Extremadura) tienen un sistema de tramitación análogo al regulado por el contenido material de la LS76, dada su ascunción de la LS92 por las respectivas leyes autonómicas.

Las restantes Comunidades Autónomas tienen como contenido material de su regulación en esta materia el contenido en la LS76, sin perjuicio de que la ley autonómica haya modificado puntualmente en algunos aspectos dicho contenido. En el caso particular de Baleares se ha aprobado una ley que afecta a la tramitación de los instrumentos de planeamiento general, pero que tiene poca incidencia material, por lo que el signo (+) se ha señalado entre corchetes y todo ello con un cuerpo menor.

A.4. Normas de aplicación directa

Sin perjuicio de la posibilidad de existencia de normas de aplicación directa en muy diversas leyes, respecto a la legislación urbanística es preciso señalar que en trece Comunidades Autónomas (nueve porque no tienen legislación propia, tres porque han asumido casi en su totalidad el contenido de la LS92 y una -Navarra- porque ha asumido las contenidas en los arts. 138,a y 139 LS92) es aplicable el contenido material de la regulación de la LS76.

En otras Comunidades Autónomas dicho contenido material de la LS76 ha sido complementado o parcialmente modificado por su legislación propia. Así, en Canarias (art. 7 de la Ley 5/87, de 7 de abril) la altura de tres plantas se reduce a una o a dos en los núcleos urbanos consolidados de suelo rústico; en Cataluña (arts. 106 a 111 de su Texto Refundido de 12 de julio de 1990), en Galicia (arts. 59 a 61 de su Ley 1/97, de 24 de marzo), y en Valencia (que en su DA.7ª de su Ley de 17 de junio de 1992, reduce a una las tres plantas que se establecen en la LS76) se amplían los supuestos regulados en la LS76.

B. Régimen de la propiedad del suelo

En materia de articulación precisa de los derechos y deberes de los propietarios de suelo, las diferentes leyes estatales (LS76, LS92 y LrS98) han establecido cada una la concreción de la función social de la propiedad del suelo, de tal manera que, tras la STC 61/97, el legislador estatal no puede establecer una regulación uniforme de la propiedad privada ni anular las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas, sino que la igualdad derivada de las condiciones básicas sólo alcanza a establecer un mínimo común denominador, que puede ser complementado por la legislación autonómica.

La legislación aprobada por las Comunidades Autónomas desde sus Estatutos hasta la citada STC y la LrS98 ha podido resultar afectada por lo dispuesto por ésta con carácter de máximo (o, complementariamente, de mínimo), de tal manera que se procurará señalar en cada caso la armonía o contradicción existente entre lo exigible con carácter de mínimo por la LrS98 y lo establecido por la ley de la Comunidad Autónoma.

El análisis de la situación de la legislación aplicable en las Comunidades Autónomas en materia de régimen de la propiedad del suelo se ha centrado en seis grandes apartados que a su vez se desagregan en aspectos más concretos (hasta conformar un total de doce aspectos tratados).

Es importante señalar que, dado que la DT.2ª LrS98 no obliga a la inmediata adaptación de la clasificación del suelo contenida en el planeamiento general vigente (demorable hasta la revisión de dicho planeamiento general), la terminología de la cabecera vertical será, básicamente, la existente en la actualidad en las leyes y en los instrumentos de planeamiento, de forma que, a través de denominaciones quizás no totalmente rigurosas, se trata de evitar los circunloquios a los que se ha visto obligada la LrS98 para no entrar en denominaciones «urbanísticas», lo que le está vedado por la Constitución, en interpretación realizada por la STC.

Es preciso también señalar que el

régimen urbanístico que establece la LrS98 es un régimen básico, que puede ser complementado por la regulación de las Comunidades Autónomas o, en su caso, por la regulación supletoria contenida en la legislación estatal preconstitucional, que subsiste como supletoria en la medida en que la materia concreta no haya sido regulada de forma diferente por la LrS98. Es decir, el régimen urbanístico básico de la propiedad del suelo (conjunto de derechos y deberes de los propietarios de suelo) que establece la LrS98 es de necesaria aplicación, tras su entrada en vigor, en todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de que éstas puedan complementarlo con su propia legislación urbanística.

Y esta aplicación se impondría incluso en el hipotético supuesto de que alguno o algunos preceptos de la misma fueran impugnados ante el Tribunal Constitucional, dado que la mera presentación del recurso de inconstitucionalidad no suspende ni la vigencia ni la aplicación de la norma impugnada (conforme se desprende del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, suspensión que sí se podría producir si a petición del Presidente del Gobierno el Alto Tribunal así lo acordare respecto de la presunta inconstitucionalidad de una ley autonómica).

Por todo lo indicado, tanto en el epígrafe B.1 como en los epígrafes B.2, B.3 y B.5, cuando sobre la LrS98 estatal se señala la existencia de una Ley autonómica propia no se quiere representar que ésta ha asumido el contenido de aquélla, sino que existe una ley autonómica al respecto cuya aplicación estará condicionada por la LrS98, de tal manera que en caso de no oposición con ella, la ley autonómica será un complemento de la regulación establecida en la ley estatal.

B.1. Régimen del Suelo Urbano

Tras la definición básica del suelo urbano con el señalamiento de los criterios de delimitación del mismo (art. 8 LrS98), el régimen básico de esta clase de suelo se establece en los arts. 13 y 14 LrS98, que no puede ser contravenido por la legislación

autonómica (vigente en el momento de la entrada en vigor de la LrS98, o aprobada con posterioridad a dicho momento), sin perjuicio de que puede ser complementado por dicha legislación autonómica e incluso –si así fuera necesario– por la legislación supletoria del Estado, en la medida en que sea compatible con la LrS98.

Por ello, lo dispuesto como régimen básico de derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano en la LrS98 se aplicará en todo caso, de manera que los diferentes preceptos de las leyes de once Comunidades Autónomas que regulan diferentes aspectos del régimen urbanístico de la propiedad del suelo urbano serán de aplicación o quedarán desplazados en la medida en que tengan posibilidad de acogida o contraríen abiertamente lo dispuesto en la LrS98.

Estas once Comunidades Autónomas que han regulado algunos aspectos del régimen urbanístico del suelo urbano son: Andalucía y Extremadura (igual que lo regulaba la LS92); Cantabria (añadiendo a la regulación de la LS92 lo establecido por la LrS97); Cataluña (de manera similar a como lo hacía la LS76, aunque con aportaciones propias); Castilla-La Mancha, País Vasco y Castilla y León (regulando el aprovechamiento subjetivo y su gestión las dos primeras de manera semejante a la LS92; y la tercera, sólo respecto del primer aspecto, de manera semejante a la LrS97). Finalmente, Galicia, Madrid, Navarra y Valencia establecen modificaciones de detalle, o de mayor importancia, respecto de la LS92; además de que Madrid (ha asumido el art. 2 LrS97) y Valencia han legislado recientemente sobre la materia.

El resto de las Comunidades Autónomas no tienen legislación reguladora al respecto (salvo Baleares, que tiene un Decreto con criterios para la delimitación de áreas de reparto y cálculo del aprovechamiento tipo), de manera que si es necesario acudir a alguna técnica específica habrá que hacerlo a las contenidas en la LS76, de aplicación supletoria.

a) *Aprovechamiento de referencia.* Se denomina «*aprovechamiento de referencia*» aquel aprovechamiento objetivo –unitario o total, según los casos– que sirve de base para la aplicación del porcentaje de

atribución (85%, 90%, 100% u otro intermedio entre 90% y 100%, posible tras la LrS98) a efectos de determinar el aprovechamiento subjetivo por atribución (*asa* unitario o *ASA* total) o aprovechamiento que corresponde al propietario de suelo (aprovechamiento susceptible de apropiación en la terminología y la función social de la propiedad de la LS92, derogada por la LrS98) (6).

Dentro de dicho término, además de su carácter unitario o total, está su denominación legal (*aprovechamiento tipo, aprovechamiento medio, aprovechamiento permitido por el planeamiento, etc.*) así como el ámbito de referencia que sirve para el cálculo del mismo (*área de reparto, cuatrienio, sector, unidad de ejecución, parcela asistemática, etc.*).

Un ejemplo de este aprovechamiento de referencia podría ser, en el caso de Cantabria –que ha asumido como propio el art. 2 de la Ley estatal 7/97–, el aprovechamiento medio de la unidad de ejecución (al que se aplicará el porcentaje de atribución, 90%, señalado en la fila correspondiente al apartado B.1, c de la FIG. 3, para determinar el aprovechamiento que corresponde al propietario del suelo urbano no consolidado o urbanizable, en este último caso en la fila del apartado B.2, b). En este supuesto de suelo urbanizable, en caso de Municipio de Comunidad Autónoma en el que en suelo urbanizable no existan como ámbitos de referencia el área de reparto o el cuatrienio, y el correspondiente ámbito sea el sector:

- En términos unitarios:

$$asa = 0,90 am_{Sector}$$

- En términos totales, si la parcela aportada tiene una superficie de suelo de S m²s:

$$ASA = 0,90 am_{Sector} \times S$$

(6) Por no reiterar en el caso del suelo urbanizable las indicaciones que se realizan para el suelo urbano, las aquí realizadas tratarán de referirse tanto al suelo urbano como al suelo urbanizable.

(7) Recuérdese que la doctrina del Alto Tribunal no permite al legislador estatal establecer un porcentaje fijo (85% en la LS92) y no mínimo, ni un ámbito de referencia «urbanístico» (área de reparto en la LS92), ni una fórmula de

La LrS98 regula el contenido del aprovechamiento que corresponde al propietario de suelo –aprovechamiento subjetivo por atribución– de manera negativa, mediante la fijación del máximo de las cesiones de suelo en el 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito. De donde se desprende que, como mínimo, el 90% o el 100% (éste, al mismo tiempo, es un máximo), según los supuestos, del aprovechamiento del ámbito correspondiente debe quedar en la titularidad subjetiva del conjunto de propietarios de suelo de dicho ámbito tras, en su caso, las operaciones de redistribución de beneficios y cargas que sean necesarias.

La LrS98 no establece la concreción del *ámbito de referencia*, por lo que dicho ámbito podrá ser determinado (o podrá estar ya determinado) por las leyes autonómicas aplicables en cada caso, siempre que no vayan en contra de lo dispuesto por los arts. 13 y 14 LrS98.

Y lo que se ha dicho del ámbito podrá decirse también respecto de la *forma de determinación del aprovechamiento total del ámbito*, es decir, de la forma de cálculo de dicho aprovechamiento total, siempre que no vaya en contra de alguna norma establecida en la LrS98.

Pues bien, el *aprovechamiento de referencia* en la LrS98 se establece en *términos totales y no unitarios* (por parecer impedirlo la doctrina del Tribunal Constitucional) y además no se indica (por el mismo motivo) la forma de cálculo del mismo (7).

En tan amplio marco tendrán cabida, obviamente y en principio, los preceptos de las leyes autonómicas que han asumido, como ámbitos para el establecimiento del aprovechamiento de referencia, las *áreas de reparto* como ámbitos principales de la LS92 o los *sectores, unidades de ejecución o parcelas asistemáticas*, todos ellos como ámbitos materialmente ya contenidos en la LrS97 e incluso los *cuatrienios* ya regulados en la LS76; siendo posible el cálculo del

cálculo del aprovechamiento unitario de referencia (aprovechamiento tipo en la LS92), por tratarse de «un complejo entramado de técnicas urbanísticas», todo ello para la determinación del aprovechamiento susceptible de apropiación, que sí corresponde establecer en cuanto a su mínimo a dicho legislador, por representar el «ius aedificandi» el eje mismo de la regulación de esa manifestación urbanística del dominio (FJ.17, STC 61/97).

aprovechamiento total del ámbito por cualquiera de los modos que establezca la legislación autonómica (propia innovadora o asumidora del contenido de la LS92 o de la LrS97) o supletoriamente la LS76; sin perjuicio de que el paso de aprovechamientos totales (LrS98) a *aprovechamientos unitarios* parece que no está vedado en absoluto a las leyes urbanísticas autonómicas; es más, en la mayor parte de los casos será precisa la determinación de los correspondientes aprovechamientos unitarios (aprovechamiento medio, tipo, media del aprovechamiento, etc.).

En resumen, el aprovechamiento de referencia, dentro del marco de la LrS98 (*aprovechamiento total del respectivo ámbito*) será el determinado por la legislación autonómica (innovador o asumido del contenido material de la LS76, LS92 o LrS97) o supletoriamente por la LS76.

b) *Aprovechamiento subjetivo en actuaciones asistemáticas* (8), entendidas como aquéllas en las que no es preciso delimitar una unidad de ejecución, polígono o unidad de actuación, porque no se precisa una actuación integral y compleja, que se podrían corresponder con el suelo urbano consolidado por la urbanización de la LrS98. Lo dicho aquí puede hacerse extensivo al caso de las actuaciones sistemáticas del siguiente apartado. Pueden verse las notas 6 y 7 al cuadro de la Figura 3.

Es preciso señalar que, en principio, en la LS76 (aplicable supletoriamente en Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Murcia y La Rioja, y por asunción material en Cataluña) no tenían regulación legal las actuaciones asistemáticas en suelo urbano a través de las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU), salvo como reparcelaciones voluntarias y discontinuas, apoyadas en el art. 78.3 del Reglamento de Gestión Urbanística. Pero ello podría implicar, si no se acepta lo indicado más arriba, que esas actuaciones ya serían sistemáticas (al 90% del aprovechamiento de referencia), por lo que pasarían a la línea

(8) Es claro que dada la amplitud y diversidad de la regulación de las leyes de las Comunidades Autónomas no se pueden incluir en una casilla todos los supuestos regulados por

inferior, no existiendo las actuaciones sistemáticas al 100% en dichas Comunidades Autónomas.

En relación con la cuantía del aprovechamiento subjetivo por atribución (ASA), aprovechamiento que corresponde al propietario de suelo –y, en la derogada función social de la propiedad de la LS92, aprovechamiento susceptible de adquisición– es preciso señalar que once Comunidades Autónomas tienen legislación propia (innovadora o de asunción del contenido material de alguna ley estatal) en materia de aprovechamiento subjetivo por atribución: Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia (apartados B.1.b y c, y B.2.b y Figuras 7 a 9).

Pues bien, dado que el art. 14.2,c LrS98, para el Suelo Urbano No Consolidado, y el art. 18.4 LrS98 para el Suelo Urbanizable en transformación, establecen un contenido mínimo al aprovechamiento subjetivo por atribución –si bien indirectamente, dado que lo que establecen es el máximo de la cesión de suelo sustentante de aprovechamiento– deberán entenderse *desplazados* por la LrS98 los preceptos de las leyes autonómicas que regulen el correspondiente contenido con un porcentaje de atribución menor que el mínimo establecido por la LrS98. En el caso de la regulación del aprovechamiento que corresponde a los propietarios de suelo urbano sistemático en la LS76 (100% del aprovechamiento del polígono o la unidad de actuación), se considera que no tendrá aplicación ya que ante la regulación establecida por la LrS98 (90% como mínimo) no existe una laguna que haya que salvar con la aplicación supletoria del art. 83 LS76, preconstitucional, sino que deberá ser una ley autonómica la que expresamente pueda elevar dicha cuantía del 90% (como lo hace, por ejemplo, el Texto Refundido catalán).

En la Figura 3, en los apartados indicados se señalará el porcentaje de atribución del aprovechamiento de referencia que se entiende que

la ley autonómica (por ejemplo, los diversos casos del aprovechamiento susceptible de apropiación en Navarra o en Galicia).

corresponde al propietario del suelo según la legislación aplicable en cada caso (autonómica innovadora o «recuperadora» o estatal de 1998), con los números en «negrita», de tal manera que en el supuesto de que se considere desplazada la regulación autonómica por la LrS98 se indicará en las Figuras 7 a 9 el porcentaje derivado de ésta en negrita y el de la desplazada ley autonómica en redonda, pequeña y entre corchetes.

c) Aprovechamiento subjetivo en actuaciones sistemáticas, integrales y complejas, en las que es preciso delimitar una unidad de ejecución, polígono o unidad de actuación, que se podrían corresponder con el suelo urbano no consolidado por la urbanización de la LrS98 y con los ámbitos de ejecución del planeamiento en suelo urbanizable, siempre será como mínimo, el 90% del aprovechamiento de referencia, como se ha indicado en el punto anterior. (Pueden verse las notas 6 y 7 al Cuadro de la Figura 3).

B.2. Régimen del Suelo Urbanizable

Complementariamente a lo indicado en el caso de la delimitación del suelo urbano, y de manera radicalmente diferente a como lo definían las leyes anteriores a la LrS98, el art. 10 LrS98 establece que será suelo urbanizable el que «no tenga la condición de urbano o de no urbanizable».

La regulación concreta del régimen del suelo urbanizable ha sido establecida por la LrS98, de tal manera que, al ser innovadora, todas las regulaciones preexistentes decaen en lo que se opongan a la LrS98, no siendo afectados los aspectos que puedan servir para complementar lo establecido en dicha ley.

Igual que se ha hecho en el caso del régimen del suelo urbano, sobre la trama de la ley estatal del 98 (LrS98) se indica si la Comunidad Autónoma tiene ley específica propia que pueda complementar los aspectos no ocupados por la legislación de los derechos y deberes básicos de los propietarios de suelo urbanizable.

De la misma manera, se realizará un análisis comparativo de la legislación

aplicable en las diferentes Comunidades Autónomas en materia de aprovechamiento de referencia y de la cuantía del porcentaje del aprovechamiento subjetivo por atribución.

Las notas señaladas para los diferentes supuestos de suelo urbano pueden ser también de utilidad para el caso del suelo urbanizable, de manera que en este caso se obvian por razones de simplicidad de la exposición.

a) Aprovechamiento de referencia. Es variable según las Comunidades autónomas y las correspondientes leyes de aplicación: aunque esta variación va desde el del sector hasta el del cuatrienio, pasando por las áreas de reparto.

b) Aprovechamiento subjetivo (cuantía). En materia del aprovechamiento subjetivo por atribución, el art. 18.4 LrS98 establece que los propietarios de suelo urbanizable en transformación tienen el deber de ceder como máximo a la Administración actuante el suelo correspondiente al diez por ciento del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente.

Es decir, el conjunto de propietarios de un sector o área de reparto, tendrán derecho a hacer suyo el 90% del aprovechamiento total del correspondiente ámbito.

En el supuesto de que la ley propia de una Comunidad Autónoma establezca una cuantía del porcentaje de atribución del aprovechamiento subjetivo inferior al 90% (por ejemplo, el 85%) éste deberá entenderse desplazado por lo dispuesto en la LrS98, y aplicarse el 90%.

En los casos de inexistencia de regulación legal autonómica, se aplicará el 90% establecido en la LrS98 y no el 90% (aunque el porcentaje sea el mismo) establecido en la LS76.

B.3. Régimen del Suelo No Urbanizable

Como ya se ha indicado, la LrS98 tiende a producir una importante modificación de la clasificación del suelo, consistente en que el suelo urbanizable de ser un suelo voluntarista pase a ser el suelo residual, de tal manera que el suelo no urbanizable

«común» existente con anterioridad a ella desaparece, pasando a engrosar las superficies de suelo urbanizable (aunque no automáticamente).

Con la LrS98 los terrenos que vayan a clasificarse como Suelo No Urbanizable (o suelo rústico en diversas Comunidades Autónomas) deberán merecer tal clasificación por cumplir alguno de los requisitos, de protección, preservación o inadecuación, expresamente establecidos por ella (art. 9 LrS98). [Puede verse el texto completo de la LrS98 al final del presente número de CyTET.]

De tal manera que el régimen del Suelo No Urbanizable establecido en la LrS98 (art. 20, entre otros) deberá complementarse, en su caso, con lo dispuesto en las correspondientes leyes autonómicas, en todo lo que no se oponga a lo establecido en aquélla (en particular, el suelo no urbanizable «común» puede ser el inadecuado si, excepcionalmente, no fuera residualmente el urbanizable).

Por ello, en el apartado B.3 se grafía como ley principal la LrS98, indicándose, no obstante, la existencia de leyes autonómicas que complementan aquélla y que se verán afectadas por ella.

a) *Canon de aprovechamiento.* Sólo existe en tres Comunidades Autónomas:

- Baleares: art. 17 de la Ley 6/97, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares.
- Madrid: art. 65, E de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
- Valencia: art. 16.4 de la Ley 4/92, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable.

B.4. Régimen de los Sistemas Generales

Dado que el justiprecio expropiatorio será el que establece —ya tenga el terreno atribuido aprovechamiento o no— la LrS98, se considera regulación asimilada a la de la LS92 aquélla autonómica que haya asumido el art. 9.2 LS92 en cuanto a que los sistemas generales puedan ser o no ser una determinada clase de suelo. En particular, Cantabria, Andalucía y Extremadura han asumido dicho artículo. Por otra parte,

aunque Castilla-La Mancha y Madrid han asumido el contenido material de los arts. 59 y 60 LS92, se considera que no son de aplicación por ser desplazados por la LrS98. En el caso de Navarra se ha asumido el art. 9.2 LS92 y no se establece ninguna regulación a efectos de su valoración u obtención, con lo que la remisión se debe entender hecha a lo que resulte de la LrS98.

En Cataluña se matiza la gestión de los sistemas generales respecto de lo regulado por la LS76.

La LRAU valenciana no menciona ni una sola vez a los sistemas generales, denominándolos «red estructural o primaria de dotaciones», recibiendo un trato específico.

B.5. Aprovechamiento en expropiaciones

El art. 36 LrS98 establece que el justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título Tercero de dicha ley. Por su parte, los arts. 27.2 y 28 LrS98 establecen que cuando se deba expropiar conforme a la valoración de un determinado aprovechamiento, se aplicará el correspondiente valor básico de repercusión, en cada caso, al aprovechamiento que corresponda al terreno. En particular, en los supuestos en los que en el Plan no se haya atribuido ningún aprovechamiento a los terrenos, el art. 29 LrS98 regula el valor del suelo a considerar en el justiprecio; en estos casos se obtendrá a partir de un aprovechamiento virtual resultante de la ponderación de otros que sí hayan sido atribuidos por el planeamiento:

«En los supuestos de carencia de planeamiento o cuando, en suelo urbano o urbanizable, no se atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en un determinado ámbito de gestión, el aprovechamiento a tener en cuenta, a los sólo efectos de su valoración, será el resultante de la *media ponderada de los aprovechamientos*, referidos al *uso predominante*, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales, esté incluido el mismo.»

Dicha regulación de la LrS98 *desplaza* a la que pudiera haberse establecido en la legislación autonómica correspondiente, por lo que el porcentaje que ésta regulaba, en su caso, no aplicable tras la LrS98, se expresa entre corchetes.

B.6. Reducción del aprovechamiento

Tras la entrada en vigor de la LrS98, no se puede expropiar directamente con una reducción del aprovechamiento por impedirlo la función social de la propiedad —los derechos y deberes básicos— establecidos en ésta.

No obstante, por vía de una expropiación-sanción, a través del establecimiento de una sanción y de un procedimiento adecuado en la ley autonómica, sí parece que podría llegarse a reducir el contenido económico del aprovechamiento expropiatorio a los incumplidores de deberes urbanísticos. O también a través de un impuesto progresivo al incumplimiento (por ejemplo, solar que no se edifica), se podría lograr análoga finalidad.

Por tanto, se señalan en la Figura 3 las Comunidades Autónomas que mantienen tal reducción del aprovechamiento valorable.

C. Ejecución-gestión del planeamiento

C.1. Requisitos de la ejecución del planeamiento

En esencia, los requisitos exigibles para la ejecución del planeamiento conforme al contenido material de la LS92, eran iguales a los exigidos conforme a la regulación de la LS76, ya que aquélla era una refundición de ésta y de lo establecido por la LrS90 (que no regulaba prácticamente nada del procedimiento de ejecución de las actuaciones sistemáticas y sólo habilitaba las actuaciones asistemáticas, recogidas por la mayoría de las Comunidades Autónomas). Por tanto, los requisitos básicos que, por simplificar, aquí se consideran son los contenidos en la regulación material de la LS76 (continuados por la LS92).

Prácticamente la única Comunidad Autónoma innovadora en aspectos

sustantivos y procedimentales de la ejecución sistemática del planeamiento es Valencia.

C.2. Gestión urbanística del aprovechamiento

Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco (en Proyecto) han asumido el contenido de la gestión de las unidades de ejecución excedentarias y deficitarias regulado en la LS92.

C.3. Sistemas de actuación

En este caso, la legislación soporte de la regulación aplicable en las diferentes Comunidades Autónomas es la contenida en la LS76, prácticamente inmodificada por el contenido material de la LS92 y asumida como propia por la mayoría de las Comunidades Autónomas; sin perjuicio del establecimiento por éstas, en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de urbanismo, de nuevos sistemas de actuación. Valencia ha introducido la máxima innovación, el urbanizador no propietario de suelo y los Programas para el desarrollo de Actuaciones Integradas que, sin duda, se extenderán tras la habilitación expresa contenida en el art. 4.3 LrS98. Navarra, Madrid, Galicia y Cataluña han aportado sus correspondientes innovaciones en la ejecución o matizaciones a los sistemas de actuación establecidos por aquéllas leyes.

C.4. Actuaciones asistemáticas (TAU)

Las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico (TAU) eran inexistentes en la regulación de la LS76, si bien las primitivas TAU de 1977-1990 aparecieron con base en el art. 78.3 RG como reparcelaciones voluntarias y discontinuas, existiendo jurisprudencia que las consideraba ajustadas a la legalidad. [STS de 22-6-81, Ar. 2728, y de 4-5-82, Ar. 3114.]

La LrS90 las establece en la nueva regulación y, refundidas por la LS92, han

sido declaradas inconstitucionales y nulas por la STC 61/97, de 20 de marzo, por cuanto corresponde su regulación, si lo consideran conveniente, a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la mayoría de las Comunidades Autónomas las han asumido como legislación propia con un contenido material igual o análogo al que se establecía en la LS92. En caso contrario, si la ley autonómica no las hubiera regulado, *motu proprio*, carecerían de soporte legal, dado que el encaje en la LS76 exigiría la delimitación de una unidad de actuación discontinua y la voluntariedad unánime de la actuación. (No obstante, aun cuando existe debate doctrinal, tras la LrS98, se considera posible que las Comunidades Autónomas establezcan en su legislación propia actuaciones asistemáticas, a través de Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, TAU, u otra técnica, siempre que se cumpla lo establecido por los arts. 13 y 14.1 LrS98).

C.5. *Modos de ejecución propios de la Comunidad Autónoma*

En conexión con lo indicado en C.3, se trata de resaltar las Comunidades Autónomas que han establecido algunos modos de ejecución propios, innovadores o diferentes de los contenidos en la LS76 o en la LS92. Canarias tiene su ley de urbanización diferida.

D. Disciplina urbanística

Las Comunidades Autónomas fueron rápidas en legislar en materia de disciplina urbanística a partir de la asunción de las respectivas competencias exclusivas en materia de urbanismo, dado el claro deslinde competencial existente, en el sentido de que una autorización o una sanción a consecuencia de una infracción urbanística, era de claro interés autonómico y, sobre todo, municipal.

Así, doce Comunidades Autónomas han legislado en esta materia (ya sea en términos de una ley específica sobre disciplina urbanística, en cinco casos, o en

una ley urbanística más amplia o general, en siete casos más).

En defecto de ley autonómica serán de aplicación los artículos vigentes de la LS92 tras la entrada en vigor de la LrS98, así como, supletoriamente, la regulación establecida en la LS76 y su Reglamento de Disciplina.

Por otro lado, es evidente que la LrS98 no contiene ninguna regulación específica en materia de disciplina urbanística.

Por no hacer excesivamente pormenorizado el presente trabajo, se han analizado sólo los dos aspectos indicados: licencias e infracciones y sanciones.

D.1. *Licencias*

Es preciso señalar que la regulación material contenida en la LS92 y asumida por diversas Comunidades Autónomas es análoga en términos globales a la establecida en la LS76, cuyo contenido material se mantiene aplicable de esta manera.

No obstante, algunas Comunidades Autónomas en su legislación específica han complementado y matizado aquélla.

D.2. *Infracciones y sanciones*

Aunque la cuantificación de las sanciones no se estableció en la LS76 sino en el Reglamento de Disciplina de 1978 (que no decae por no haber sido establecida a nivel de ley, dado que el principio de legalidad exigible tras la CE no lo es para las normas preconstitucionales), se sigue denominando LS76 por ser el soporte jurídico de aquél. Los problemas que surgen por los límites competenciales para la imposición de las sanciones y la actualización de las cuantías de éstas (desde 1978 hasta 1998 se han quedado altamente desfasadas), es únicamente solucionable desde la competencia autonómica para establecer una regulación con rango de ley sobre la materia.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han legislado ya en esta materia, eliminando las dificultades que se acaban de indicar.

5. ESPECIAL CONSIDERACIÓN AL ÁMBITO DE REFERENCIA Y A LA CUANTIFICACIÓN DEL APROVECHAMIENTO QUE CORRESPONDE AL PROPIETARIO DEL SUELO (APROVECHAMIENTO SUBJETIVO POR ATRIBUCIÓN)

Conforme a la situación preexistente a la entrada en vigor de la LrS98, con el art. 2 LrS97 –amenazado de una posible declaración de inconstitucionalidad y nulidad si se le aplicaran los mismos criterios que los que la STC 61/97 aplicó al art. 27 LS92– se planteaba qué regulación debiera ser la prevalente, entre otros supuestos:

- En caso de contradicción entre lo dispuesto por la ley autonómica y lo establecido por el art. 2 LrS97, dado que éste, según dicha ley, tenía el carácter de legislación básica. (Ejemplo de esta contradicción sería el aprovechamiento susceptible de apropiación en suelo urbanizable establecido por la ley de Galicia en el 85% del aprovechamiento tipo y lo regulado por el art. 2 LrS97 que señalaba el 90% del aprovechamiento tipo).

- En caso de contradicción entre lo dispuesto por la LS76, de aplicación supletoria, y lo establecido por el art. 2 LrS97. (Ejemplo de esta contradicción sería el supuesto del suelo urbano sistemático, incluído en una unidad de ejecución, polígono o unidad de actuación que, conforme a la LS76, se reconocía al propietario el 100% del aprovechamiento de la unidad de actuación, mientras que con la regulación establecida en la LrS97 se le reconocería solamente el 90% de dicho aprovechamiento de la unidad de ejecución).

Para mejor comprender la situación preexistente a la entrada en vigor de la LrS98, en la Figura 4 se especifica el aprovechamiento que correspondía al propietario del suelo conforme a las diferentes leyes autonómicas.

Pero la entrada en vigor de la LrS98, con la aplicación de lo dispuesto en sus arts. 14.1 y 2, c y 18.4 y la derogación del art. 2 LrS97, ha dado mayor estabilidad a la situación.

Es decir, tras la entrada en vigor de la LrS98, parece que se habría borrado toda sombra de dudas respecto del caso en el que el porcentaje de aprovechamiento que corresponde al propietario del suelo, conforme a la ley autonómica, estuviera por debajo del mínimo garantizado por la LrS98 (100% o 90% según los casos, de los correspondientes aprovechamientos totales de referencia), de tal forma que el porcentaje a aplicar debería ser el establecido por la LrS98, entrando en juego el reiterado efecto desplazamiento de la regulación autonómica por el carácter prevalente, en principio, de la legislación estatal.

No obstante, si por desgracia –por razones de posible inestabilidad del sistema– se dedujeran recursos de inconstitucionalidad contra lo dispuesto en esta materia por la LrS98, se entraría otra vez en un indeseable y, previsiblemente, largo período de dudas y de inseguridad jurídica.

Por último, en la Figura 5 se ha intentado expresar, para cada una de las Comunidades Autónomas, el porcentaje que, respecto del aprovechamiento de referencia, corresponde como aprovechamiento subjetivo por atribución al propietario del suelo, tras la entrada en vigor de la LrS98.

CATALUÑA (Decreto Legislativo 1/90, de 12 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de los textos legales vigentes en materia urbanística)

- Suelo Urbano:
 - 100% aprovechamiento medio del polígono (media del entorno a los SG en suelo urbano)
 - 100% aprovechamiento objetivo de la parcela asistemática.
- Suelo Urbanizable: 90% del aprovechamiento medio del sector.

GALICIA (Ley 1/97, de 24 de marzo, del suelo de Galicia)

- Suelo Urbano:
 - 100% del aprovechamiento objetivo de la parcela asistemática en suelo urbano consolidado.
 - 100% del aprovechamiento tipo del AR en suelo urbano consolidado, si existe a.t.
 - En suelo urbano no consolidado, en gestión sistemática, 85% del a.t.AR.
 - 85% del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución
- Suelo Urbanizable: 85% del aprovechamiento tipo del área de reparto.

NAVARRA (Ley Foral 10/94, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo)

- Municipio de Pamplona y de más de 50.000 hab.: análogo a LS92: 85% a.t.AR.
- Suelo Urbano de municipios de más de 2.000 habitantes:
 - En UE: 85% aprovechamiento medio de la UE.
 - Fuera de UE: 85% del incremento de aprovechamiento (si se produce).
 - Si sólo es sustitución de la edif.: y en casco histórico 100% aprovechamiento del plan.
- Suelo Urbano de municipios de menos de 2.000 habitantes:
 - En UE: el % que establezca el Plan Municipal, no <85% aprovechamiento medio de la UE.
 - Fuera de UE: 100% del aprovechamiento permitido por el planeamiento.
- Suelo Urbanizable: 90% aprovechamiento medio del sector (se aplica la Ley 7/97).

VALENCIA (Ley 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística y Ley 14/97, de 26 de diciembre)

- Coincidirá en suelo urbano con el aprovechamiento tipo de referencia. En suelo urbanizable será el 90% a.t.AR., salvo en áreas de reforma interior para las que el planeamiento establezca un porcentaje mayor.

RSD-Mar.98

FIGURA 4 (a). El aprovechamiento «correspondiente al propietario» en las Leyes autonómicas «integrales» anteriores a la STC 61/97 (porcentaje, aprovechamiento objetivo de referencia y ámbito espacial correspondiente).

ANDALUCÍA (Ley 1/97, de 18 de junio, por la que se adaptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de suelo y ordenación urbana)

- Análoga a LS92, por asunción como propio del art. 27 LS92: 85% a.t.AR.

CANTABRIA (Ley 1/97, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana)

- Análoga a Ley 7/97, por asunción como Derecho propio del estatal vigente el 25/4/97.
 - Suelo Urbano:
 - i) 100% del aprovechamiento tipo del área de reparto
 - ii) 100% del aprovechamiento objetivo de la parcela asistemática
 - iii) 90% del aprovechamiento tipo en suelo urbano sistemático con a.t.
 - iv) 90% del aprovechamiento medio de la unidad de ejecución
 - Suelo Urbanizable: 90% del aprovechamiento tipo del área de reparto o 90% del aprovechamiento medio del sector

CASTILLA-LA MANCHA (Ley 5/97, de 10 de julio, de medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana)

- Análogo a LS92, por ser igual dicho art. 1 al art. 27 LS92: 85% a.t.AR.

CASTILLA Y LEÓN (Ley 9/97, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de Urbanismo)

- Parecida a la Ley 7/97.
 - Suelo Urbano consolidado:
 - i) Asistemático: 100% aprovechamiento objetivo de la parcela asistemática
 - ii) Dotacional: 100% media del aprovechamiento de los terrenos servidos
 - Suelo Urbano no consolidado (en UE): 90% aprovechamiento tipo del AR o del a.m. de la UE.
 - Suelo Urbanizable: 90% aprovechamiento tipo del AR o 90% a.m. del Sector.

EXTREMADURA (Ley 13/97, de 23 de diciembre, reguladora de la actividad urbanística)

- Análoga a LS92, por asunción como propio del art. 27 LS92: 85% a.t.AR.

MADRID (Ley 20/97, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo)

- Suelo Urbano:
 - No en UE: 100% a.t.AR, si existe a.t.; si no, 100% del aprovechamiento objetivo parcela asistemática.
 - Incluido en una UE: 90% a.t.AR, si existe a.t.; si no, 90% aprovechamiento medio UE
- Suelo Urbanizable:
 - 90% a.t.AR, si existe a.t.; si no, 90% aprovechamiento medio sector.

PAÍS VASCO (Ley 3/97, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística)

- Suelo Urbano:
 - 85% del aprovechamiento previsto en el planeamiento.
 - Si obras de rehabilitación: 85% del incremento de aprovechamiento.
- Suelo Urbanizable o SAU: 85% del aprovechamiento previsto en el planeamiento.

RSD-Mar:98

FIGURA 4 (b). El aprovechamiento «correspondiente al propietario» en las Leyes autonómicas posteriores a la STC 61/97 «recuperadoras» de los mecanismos de la LS92 (porcentaje, aprovechamiento objetivo de referencia y ámbito espacial correspondiente).

| Comunidad Autónoma | Clase de suelo | Suelo urbano | | Suelo Urbanizable |
|--------------------|----------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|
| | | Actuación asistemática | Actuación sistemática | |
| Andalucía | | 100% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) |
| Aragón | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Asturias | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Baleares | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Canarias | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Cantabria | | 100% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia |
| Castilla-La Mancha | | 100% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) |
| Castilla y León | | 100% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia |
| Cataluña | | 100% s/ Ley propia | 100% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia |
| Extremadura | | 100% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) |
| Galicia | | 100% s/ Ley propia | 90% s/ Lr98 (85%) | 90% s/ Lr98 (85%) |
| Madrid | | 100% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia | 90% s/ Ley propia |
| Murcia | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Navarra | | 100% s/ LrS98 (100-85%) | 90% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) |
| País Vasco | | 100% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) | 90% s/ LrS98 (85%) |
| Rioja, La | | 100% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 | 90% s/ LrS98 |
| Valencia | | 100% s/ Ley propia | 100% s/ Ley propia | 90% o más s/ Ley propia |

RSD-Mar:98

FIGURA 5. Porcentaje que, respecto del aprovechamiento objetivo de referencia, corresponde como aprovechamiento subjetivo por atribución al propietario del suelo en cada Comunidad Autónoma, tras la entrada en vigor de la LrS98. Se señala entre paréntesis el porcentaje (no aplicable), establecido en la ley autonómica.

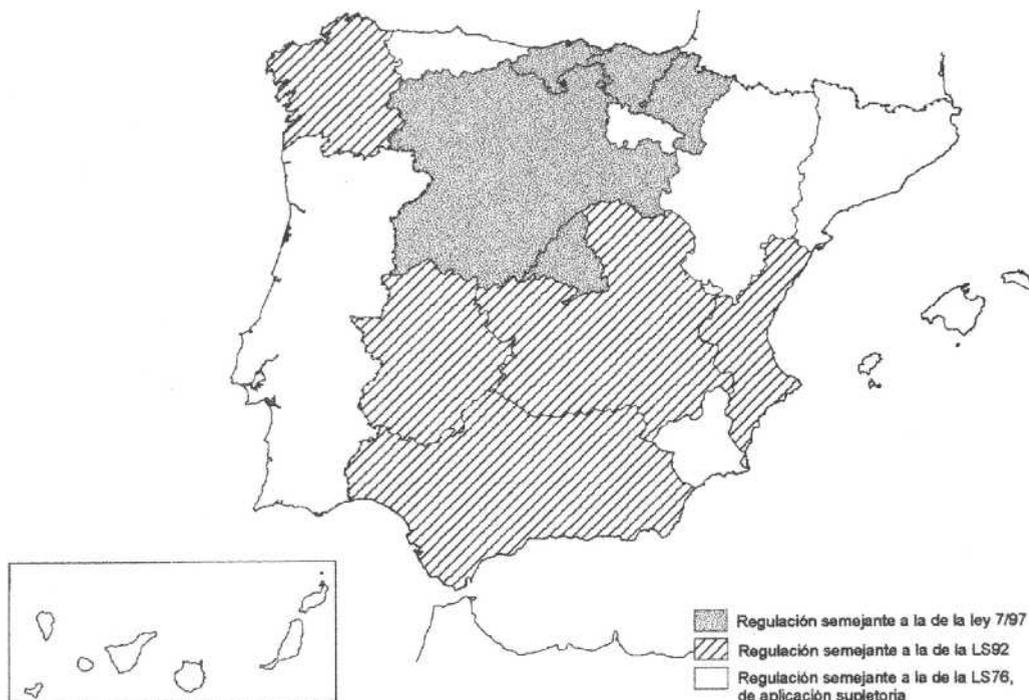


FIGURA 6. Regulación del aprovechamiento objetivo de referencia en suelo urbano y urbanizable en las diferentes Comunidades Autónomas (fila B.I, a) de la Figura 3).

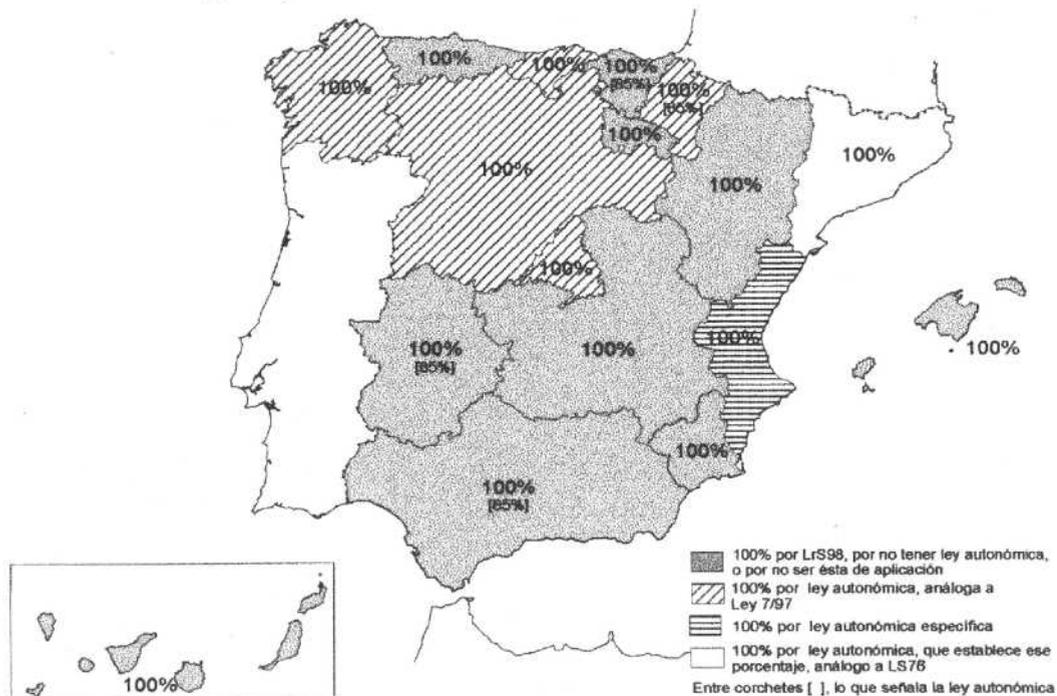


FIGURA 7. Regulación del aprovechamiento subjetivo en actuaciones asistemáticas en suelo urbano en las diferentes Comunidades Autónomas (fila B.I, b) de la Figura 3).



FIGURA 10. Regulación de los sistemas de actuación en las diferentes Comunidades Autónomas (fila C.3 y C.5 de la Figura 3).



FIGURA 11. Regulación de los actos y procedimientos sometidos a licencia urbanística en las diferentes Comunidades Autónomas (fila D.1 de la Figura 3).

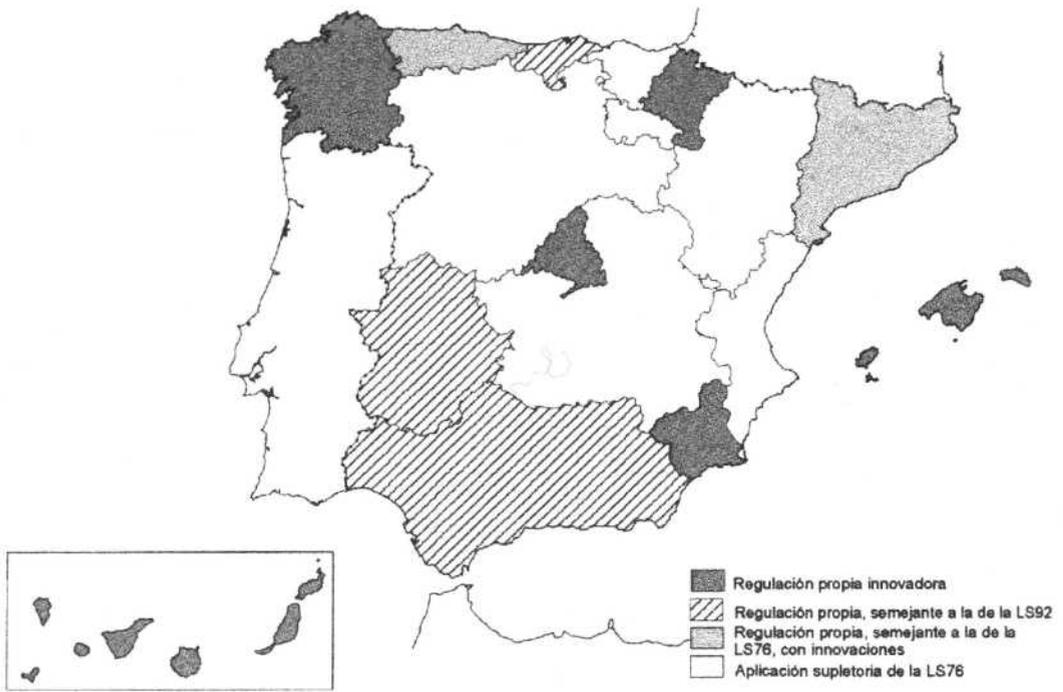


FIGURA 12. Regulación de las infracciones y sanciones en las diferentes Comunidades Autónomas (fila D.2 de la Figura 3).