CIUDAD Y TERRITORIO

Estudios **Territoriales**

Vol. XXXIX. Tercera época
N.º 152-153, verano-otoño 2007

Ley de Suelo

MINISTERIO
DE VIVIENDA

Índice

PRESENTACIÓN

Presentación
Carme CHACÓN PIQUERAS. Ministra de Vivienda 233

Introducción
Luciano PAREJO ALFONSO 235

ESTUDIOS

Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo
Marcos VAQUER CABALLERÍA 241

La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica.
Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo
Ángel BERGES & Emilio ONTIVEROS 259

Regulación, redistribución y desarrollo del suelo urbano como objetivos de la Ley
Jesús LEAL MALDONADO 277

La nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación
y utilización del suelo
José FARIÑA TOJO 291

El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas.
La depuración del ordenamiento en la materia
José M.ª BAÑO LEÓN 301

Condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos y régimen básico
del suelo en la LS
Luciano PAREJO ALFONSO 311

Función social de la propiedad y gestión del suelo
Agustín de ASÍS ROIG 361

Expropiación, venta o sustitución forzosa y resposabilidad patrimonial
de la Administración
Ángel MENÉNDEZ REXACH 383

El régimen de valoraciones en la nueva Ley de Suelo. La valoración del suelo
rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación
Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ 401

¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007
Josep ROCA CLADERA 419

El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo
José Ignacio NAVAS OLÓRIZ 441

El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización
de la legalidad urbanística
Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ 459

Ley de Suelo y mercado de vivienda
Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ 481

Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación
y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo
Manuel VILLORIA MENDIETA 493

Abstracts
John POWNALL 517

INTERNACIONAL

Italia: Federico OLIVA 525
Argentina: Nora CLICHEVSKY 528
Argentina: Rubén PESCI 530
Países Bajos: Demetrio MUÑOZ GIELEN 532

DOCUMENTACIÓN

• *Proposición de Ley de los principios fundamentales para el gobierno del territorio (República italiana)* 539
• *Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (República de Uruguay)* 554
• *Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles* 571
• *Legislación*
Ángela de la CRUZ MERA 581

LIBROS Y REVISTAS

Recensiones y reseñas de libros recibidos 593
Acuse de recibo 603

Presentación

La nueva Ley de Suelo sienta las bases para una necesaria renovación del urbanismo español en el siglo XXI, que lo acerque a las corrientes más modernas que fluyen por Europa en esta materia. Estas bases se asientan sobre el concepto de desarrollo territorial y urbano sostenible y, en consecuencia, buscan conciliar la eficiencia económica con la calidad ambiental y la cohesión social. Los criterios de utilización de suelo y de evaluación ambiental de los planes, la metodología de valoración de suelo o la reserva básica de suelo residencial para vivienda protegida son ejemplos relevantes de este nuevo enfoque que, por su misma novedad, necesitan ser explicados con rigor y objetividad.

Pese a esta voluntad renovadora del legislador —o quizás justamente gracias a ella— la nueva Ley ha provocado algunas polémicas y ha reunido amplios consensos a su alrededor. Bienvenidas sean ambas cosas, pues una de las grandezas de la democracia es el debate público sobre las reformas que afecten a la calidad de vida de los ciudadanos. Ese es el caso del urbanismo, por cierto, refugiado en las últimas décadas bajo las formas y el lenguaje de un manto tecnocrático incompresible para los ciudadanos, pero devuelto últimamente a la luz pública entre algunos escándalos y ante la perplejidad por las alzas insostenibles registradas en los precios de la vivienda. Precisamente, uno de los argumentos principales de la nueva Ley es el refuerzo, hasta donde alcanzan las competencias legislativas del Estado, de la transparencia y la participación ciudadana en un urbanismo que, hoy más que nunca, hay que revindicar como una función pública al servicio del interés general.

Decía que la Ley ha reunido amplios consensos porque es la primera Ley estatal de Suelo que recibe el respaldo conjunto de la patronal y los sindicatos a través de sus representaciones en el Consejo Económico y Social, que la dictaminó de forma favorable. Y es también la primera Ley estatal de Suelo que obtiene el respaldo de siete de los ocho grupos parlamentarios en las Cortes Generales.

Este éxito no es fruto de la improvisación, sino de una arduo trabajo de diagnóstico y propuestas que comenzó con las labores de un grupo informal, plural y multidisciplinar de nuevo expertos que, bajo la presidencia del Secretario General de Vivienda y con la seretaría del Director General de Urbanismo y Política del Suelo, empleó meses en dar forma al borrados de Anteproyecto que después se tramitaría formalmente. Todos los miembros de ese grupo vuelven a reunir ahora sus firmas en este número monográfico, junto a otros autores invitados para la ocasión. Y a todos ellos queremos agradecer, desde el Ministerio de Vivienda, no sólo la sabiduría, sino también la discreción y lealtad con que se han volcado en lo que debería ser nuestra tarea común: la búsqueda de soluciones, aunque para ello tengamos que afrontar primero los problemas.

Carme CHACÓN PIQUERAS
Ministra de Vivienda

Introducción

La interpretación y aplicación correctas y, por tanto, la efectividad plena de toda nueva Ley conforme a sus planteamientos y objetivos, dependen de la comprensión cabal de su sistema y ésta, a su vez, de la de cada una de las piezas componentes y de su trabazón recíproca, es decir, de su contribución al sistema. Esto, que es especialmente cierto para las de objeto complejo y transversal a las políticas sectoriales —como ya puso de relieve oportuna y lúcidamente E. García de Enterría para las urbanísticas al comienzo mismo de la vigencia de la fundacional de nuestro urbanismo actual: la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1956—, es desde luego aplicable a la reciente Ley de Suelo. Respecto de ella es más pertinente aún si cabe, ya solo —razón de suyo bastante— por la trascendencia objetiva que le confiere la realidad a la que se dirige y pretende enderezar, caracterizada por la incapacidad del mecanismo de mercado tanto para asegurar una utilización racional y, por ello, sostenible del recurso natural territorio-suelo, como para satisfacer adecuadamente y a precio asequible las necesidades sociales, singularmente las residenciales, y la degradación de la esencial dimensión pública del urbanismo y, por tanto, de la "cultura urbanística", especialmente en lo que hace al planeamiento. Pero además porque, para dar respuesta a los problemas, la Ley redefine la función constitucional del legislador general en el Estado autonómico que inscribe la ordenación territorial y urbanística —como competencia— en el círculo de intereses colectivos cuya gestión encomienda a las Comunidades Autónomas, acometiéndola desde la evidencia, proporcionada por la perspectiva del "espacio social", de la necesaria compartición por todas las instancias territoriales de la responsabilidad sobre la organización de territorio y la utilización del suelo en su dimensión metacompetencial de política pública. Lo que le lleva a actualizar los contenidos de la regulación estatal en la materia sin por ello abandonar los pilares estructurales de nuestro ordenamiento fraguados en 1956, ni menos aún debilitar su eficacia para la unidad sustantiva requerida por el orden constitucional.

La Ley de Suelo supone, pues, una específica renovación de la esencial pieza común y, consecuentemente, basal, de nuestra plural ordenación territorial y urbanística, que reclama y de suyo justifica, sobre todo teniendo en cuenta su editor, la dedicación a ella por esta revista de un número monográfico dirigido a explicar sus planteamientos y objetivos; la lógica de la regulación marco que establece; y el contenido y el alcance de cada uno de los elementos que la componen. La finalidad perseguida no es otra que la expuesta al principio: facilitar la comprensión del sistema legal y sus componentes al servicio de su mejor interpretación y aplicación y para conseguir la efectividad inescindible de uno y otros.

El número se ha concebido de modo consecuente con el objeto de la Ley y la finalidad perseguida: cobertura, desde diferentes ángulos de análisis, de todos los aspectos relevantes del texto legal. La libertad de criterio concedida obviamente a los Profesores y especialistas que amablemente han aceptado participar no ha podido significar, y no ha significado, exclusión de la más que útil explicación desde la lógica de la iniciativa legislativa misma y su proceso de aprobación parlamentaria.

Se abre el número así con una exposición de M. VAQUER CABALLERÍA, quien, reuniendo la doble condición de Profesor universitario y responsable directo de la política estatal en la materia como Director General de Urbanismo, en mejor posición está para explicitar —conforme reza el título mismo de su trabajo— los presupuestos de los que parte el texto legal y los planteamientos y objetivos generales que, a partir de ellos, adopta y establece, respectivamente. Esta primera visión del sistema legal encuentra magnífico complemento en los análisis que, a continuación, llevan a cabo los Profesores Emilio ONTIVEROS BAEZA y Ángel BERGES LOBERA, Jesús LEAL MALDONADO y José FA-

RIÑA TOJO, desde las disciplinas económica, sociológica y territorial-urbanística, respectivamente. El de los dos primeros, destacando, respecto de los mercados de suelo, los valores de la sostenibilidad y la eficiencia; el del tercero, centrando su atención en los contenidos prescriptivos al servicio de la cohesión social; y el cuarto destacando —desde el punto de vista medioambiental y de la sostenibilidad— las aportaciones del legislador al funcionamiento armónico del espacio social y de la eficiencia de su pieza urbana.

Sobre el fondo panorámico que forman las anteriores aportaciones se despliegan, a continuación, los estudios, jurídicos, económicos, de ciencia política y técnica de valoración, relativos a los aspectos centrales del sistema legal. El del Prof. José María BAÑO LEÓN abre esta secuencia por tratar de la decisiva cuestión previa de la adecuación de dicho sistema al esquema de distribución territorial competencias que resulta del bloque de la constitucionalidad y la doctrina sentada ya por el Tribunal Constitucional, luciendo la conclusión que alcanza en el propio titulo: el ordenamiento en la materia ha sido depurado, moviéndose el legislador estatal, por tanto, en el espacio decisional que le es constitucionalmente propio.

Justamente los títulos competenciales actuados en este caso imponen a la regulación que establece una distinta textura, densidad y alcance, de la que resulta la operación del marco legal estatal en un doble plano. El primero de ellos es el básico, en el que se plasma el giro del legislador hacia el ciudadano y su status constitucional, sin descuidar las posiciones que singularizan aquél en cuanto propietario de suelo y de ejerciente, al amparo de la libre empresa, de la iniciativa económica para la transformación de aquél y que —sin perjuicio de extenderse a otros extremos— aparece centrado en las condiciones indispensables en la materia para la garantía de la igualdad en el ejercicio por todos de los derechos y los deberes constitucionales y, correlativamente, los criterios a que debe responder la acción de los poderes públicos para asegurar la efectividad de aquellas condiciones (y que, por ello y a la luz del artículo 9.2 CE, se traducen necesariamente en deberes) en el contexto obviamente del régimen de la utilización del suelo preciso para satisfacer el mínimo medioambiental común. Todo el tratamiento básico aparece atravesado, no obstante, por la preocupación de la garantía del recto ejercicio de las potestades administrativas y, consecuentemente, de las posiciones legítimas del ciudadano en general y del propietario y empresario en particular, que se traduce en determinaciones i) dirigidas a asegurar la transparencia y el rigor en las Administraciones y la coordinación de sus actuaciones, la participación efectiva y activa de los ciudadanos y la certeza y la seguridad en las relaciones entre unas y otros e ii) inscribibles en la lógica del procedimiento administrativo común. Y, de otro lado, el plano de la regulación completa de las instituciones en la plena disposición del legislador estatal, sin perjuicio de su manejo y aplicación por las restantes instancias territoriales: la expropiación forzosa y, consecuentemente, el régimen de la valoración del suelo y el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

La contribución del propio coordinador de este número está dedicada al núcleo de la vertiente básica del marco legal expuesto, explicándolo desde la imbricación del status del ciudadano y criterios de la acción pública urbanística en cuanto las dos caras de una misma garantía de las necesarias condiciones básicas cuya realización debe responder a los principios y reglas generales contenidas en el título preliminar del texto legal. Y exponiendo que, si la distinción de dos situaciones básicas del suelo (en toda la superficie del territorio nacional) según sus características y estado reales en cada momento proporcionan al marco básico la directa aplicación indispensable para la efectividad de aquella garantía, la diferenciación en la ordenación territorial y urbanística de las dimensiones de regulación objetiva de la utilización del suelo (de vigencia indefinida), de un lado, y de programación de las operaciones de transformación urbanizadora del suelo para crear los presupuestos físicos y jurídicos de la aplicación de dicha regulación en las concretas superficies de suelo afectadas por tales operaciones (de ciclo

temporal acotado), de otro lado, permiten distinguir netamente: a) el régimen del suelo del régimen de la transformación urbanística de éste (mediante la construcción-edificación o la urbanización); y b) el contenido básico del derecho de propiedad del suelo y el de la iniciativa (en ejercicio de la libertad de empresa) para el desarrollo de la actividad económica de interés general consistente en la ejecución de la urbanización. El análisis de la regulación del carácter básico se cierra con el trabajo del Profesor Agustín. DE ASÍS ROIG sobre la función social de la propiedad y los importantes mecanismos al servicio de la gestión del suelo, en particular los de los patrimonios públicos de suelo, en los que la preocupación del legislador se centra en el rigor en su administración y el empleo de los bienes que los integran; el derecho de superficie, que es objeto por primera vez de una regulación completa; y la sustitución y la venta forzosas, aprovechando la experiencia facilitada por algunas regulaciones autonómicas.

La regulación plena comprende instituciones jurídico-públicas y jurídico-privadas. Por lo que hace a las primeras, la contribución del Profesor Ángel MENÉNDEZ REXACH se ocupa de modo clarificador tanto de la expropiación forzosa como tal, dedicando especial atención a las ya complejas reglas sobre la reversión, como de la en esta materia especialmente importante modulación del sistema general de responsabilidad de las Administraciones públicas contenido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Y la pieza esencial que representa el régimen de valoraciones es objeto de dos estudios realizados, ambos, con la perspectiva histórica que ofrece la evolución normativa y práctica desde 1956 en este terreno: el del Arquitecto y Profesor de Urbanismo Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, para quien el texto legal, al dar cumplimiento al mandato del artículo 47 de la Constitución y satisfacer amplias demandas sociales, tiene un rotundo efecto clarificador al tasar el suelo por los usos y actividades legalmente consolidadas en el momento de la valoración, marginando las expectativas potenciales derivadas de la eventual materialización de los aprovechamientos urbanísticos atribuidos por el planeamiento; y el del Profesor Josep ROCA CLADERA, que alcanza la sugerente conclusión de que la Ley representa un cambio de paradigma, al iniciar un cambio de rumbo y señalar una "hoja de ruta" que debería conducir al reconocimiento abierto de que el plusvalor urbano, resultante de la acción pública de planeamiento, es un producto público, social, lo que precisaría la demanialización plena del desarrollo urbano.

Y, por lo que respecta a las instituciones jurídico-privadas: la del Notario y Coordinador del Observatorio de la Vivienda José Ignacio NAVAS OLÓRIZ versa sobre el derecho de superficie, institución ya vieja pero cuyo potencial sigue estando sustancialmente inédito, y destaca las mejoras que se introducen en su regulación, ahora ya completa, justamente para conseguir que se convierta en herramienta efectiva y útil, mientras que la del Registrador de la Propiedad y Mercantil Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ precisa los términos de la intervención del Registro de la Propiedad en la materia, que el legislador estatal no sólo confirma, sino potencia en atención a la experiencia de su positiva contribución a la efectividad de la disciplina de la ocupación, transformación y uso del suelo desde su finalidad nuclear de garantía de la seguridad a la propiedad inmobiliaria.

Complementan eficazmente todas las anteriores aportaciones estrictamente jurídicas y técnicas y cierran el número desde la misma perspectiva general de las que lo abren dos estudios. El del Dr. en Ciencias Económicas Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ destaca que la Ley supone un cambio sustancial en la orientación de la política de suelo e intenta racionalizar el proceso urbanizador, pretendiendo que el uso del suelo atienda al interés general e impulse la construcción de más viviendas protegidas, con una mayor participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de los desarrollos urbanísticos. Y el del Profesor Manuel VILLORIA MENDIETA que, sobre la base del análisis del por qué de la Ley, abunda en la triple opción del legislador por la transparencia, la participación y el control del poder público en la materia.

Cierran el número la aportaciones que, en la sección internacional se refieren, a Italia (F. Oliva), Argentina (N. CLICHEVSKY y R. PESCI) y Holanda (D. MUÑOZ GIELEN y Herman DE WOLFF), y en las secciones de documentación y libros y revistas se incluyen los textos de la reciente Carta de Leizpig y de las asimismo recientes iniciativas legislativas en la materia en Uruguay e Italia; por último, dan cuenta de la novedades en la normativa estatal y autómica (A. DE LA CRUZ MERA) y en las obras recibidas en la Revista (P. POZUELO), respectivamente.

Getafe (Madrid), septiembre de dos mil siete

LUCIANO PAREJO ALFONSO
Catedrático de Derecho Administrativo,
Universidad Carlos III de Madrid

Estudios

Los principios y derechos constitucionales inspiradores de la Ley de Suelo

Marcos VAQUER CABALLERÍA

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Director General de Urbanismo y Política del Suelo del Ministerio de Vivienda

RESUMEN: El artículo es una reflexión sobre los principios y derechos reconocidos en la Constitución española y relativos al suelo que, por mandato de la misma, deben informar la redacción de la legislación positiva. Para ello, propone primero una interpretación sobre el tratamiento que la Constitución española da a la regulación de la utilización del suelo, dentro del artículo relativo al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y en el contexto de lo que denomina la "Constitución ambiental". A continuación, repasa las principales determinaciones de la Ley al servicio del principio de la cohesión social y la efectividad del derecho a la vivienda, como son la reserva de suelo para vivienda protegida o la participación de la comunidad en las plusvalías.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Derecho a la vivienda. Derecho al medio ambiente. Desarrollo sostenible.

"Ama a tu ciudad.
Ella es sólo la prolongación espiritual de tu hogar,
y su belleza te embellece y su fealdad te avergüenza."

Gabriela MISTRAL

1. LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS A LA REGULACIÓN DE LA UTILIZACIÓN DEL SUELO

En su artículo 47, la Constitución española manda a los poderes públicos regular

> "la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación".

El sometimiento que hace el precepto de la utilización del suelo al interés general nada tiene de especial: el suelo es un recurso económico y

> "toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general",

de conformidad con lo previsto en el artículo 128.1 de la Constitución. Siendo así, el interés general determina la función social que cumplen los diversos bienes económicos y dicha función, en consecuencia, delimita el contenido del derecho de propiedad (art. 33.2) y de los demás derechos y facultades patrimoniales que puedan ostentarse sobre esos bienes

Lo singular del artículo 47 es, en primer lugar, que de esta subordinación al interés general extraiga un mandato regulador expreso y específico para los poderes

públicos. Y, en segundo lugar, que fije los fines de la regulación: el primero y más inmediato, impedir la especulación. El segundo, y más mediato o menos evidente, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada[1].

El significado y alcance del fin de impedir la especulación es controvertido. La especulación, entendida como el comercio con un bien con el objeto de obtener una plusvalía generada sólo con el paso del tiempo por cambios ajenos a su transformación productiva u otra inversión en su mejora[2], tiene atribuida cualidades benéficas por la ciencia económica, ya que suele tener un efecto anticíclico. ¿Por qué entonces mandar impedirla?

La clave se encuentra en el objeto de la especulación prohibida, habida cuenta que la Constitución sólo llama a impedir la especulación con el suelo y no con cualquier otro bien económico. Son las singularidades del suelo como bien económico y de sus mercados las que explican el mandato de impedir la especulación con él.

Y es que el suelo es el bien inmueble por naturaleza: salvo mediante obras costosísimas, no puede ser desplazado, lo que inevitablemente aboca al localismo de sus mercados: la oferta no puede desplazarse allí donde se produce la demanda y ésta es asimismo eminentemente local (sobre todo si hablamos de demanda de vivienda). A esta fragmentación espacial se une su lenta maduración temporal: la transformación urbanística del suelo —desde la finca rústica al solar urbano— requiere de obras e infraestructuras complejas, que tardan años en ser provistas en el mejor de los casos. El resultado es claro: la especulación con el suelo, lejos de corregir los ciclos, contribuye a exacerbarlos. En tercer lugar, hay que tener presente que los mercados de suelo tienen fortísimas externalidades, tanto ambientales como sociales, a las que se hará referencia más adelante. Baste aquí recordar que el suelo es un recurso necesario para promover la efectividad del derecho constitucional a la vivienda y que ésta es un bien de primera necesidad. De ahí el mandato regulador al servicio del interés general contenido en el artículo 47, que es una afirmación implícita de la ordenación territorial y urbanística como una función pública[3]. Pero los fines de la regulación pueden frustrarse por la especulación, que supone un ejercicio antisocial o abusivo del derecho de propiedad sobre un bien que tiene una función social tan singularmente intensa, lo que explica a su vez el mandato expreso de impedirla.

Esta inquietud del legislador español por subordinar la utilización del suelo al interés general e impedir la especulación viene de lejos. Sin ir más allá, late fuertemente en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, cuyo preámbulo afirma que

> "la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora".

---

[1] El derecho a la vivienda y la sujeción de la utilización del suelo al interés general ya figuraban en el Anteproyecto de la Constitución, en cuya versión formaban parte del artículo 40. La participación de la comunidad en las plusvalías se incorporó en el texto de la Ponencia del Congreso de los Diputados en aceptación, curiosamente, de una enmienda (la n.º 35) de Alianza Popular firmada por D. Licinio de la Fuente y que justifica en su voluntad de reforzar la significación social de la política de vivienda y de suelo. Otras enmiendas, la n.º 140 de Minoría Catalana y la n.º 693 de Ramón Tamames, pretendían adscribir o atribuir directamente las plusvalías urbanísticas a la comunidad.

Por lo que hace al mandato de impedir la especulación, queda incorporado al texto por primera vez en el dictamen de la Comisión del Congreso por unanimidad de todos los grupos parlamentarios y su origen se encuentra en un voto particular del Grupo Socialista en el Congreso.

Véase *Constitución española.* (1989: vol. I: págs. 14, 53, 149, 167, 207, 371, 416, 531-532, 608, 1168, y vol. II: págs. 1810 y 2582). Para un análisis más detallado de la tramitación parlamentaria de este precepto constitucional, puede verse GONZÁLEZ SALINAS (1991: 1644-1655).

[2] El diccionario de la Real Academia Española define el término, entre otras acepciones, como "efectuar operaciones comerciales o financieras, con la esperanza de obtener beneficios basados en las variaciones de los precios o de los cambios". Según GARCÍA-BELLIDO, (1995: 36) "a diferencia de las plusvalías... que se generan en el proceso productivo intrínseco a la elaboración o transformación del bien,..., la especulación sólo se puede realizar en el mercado, cuando se intercambia el producto precisamente acumulando sobre los plusvalores anteriores un sobrebeneficio no debido al productor o vendedor, sino motivado por la demanda externa".

[3] El artículo 3 de la Ley de Suelo hace explícita esta afirmación, la refuerza con la calificación de que esta función pública no es susceptible de transacción y exige su ejercicio motivado con indicación expresa de los servicios generales a los que sirve.

2. LA VIVIENDA COMO BIEN CONSTITUCIONALMENTE PROTEGIDO: EL DERECHO A DISFRUTARLA Y SUS RELACIONES CON LA PROPIEDAD, LA INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO Y LA DIGNIDAD DE LA PERSONA

Como se recordaba en el apartado anterior, el fin mediato y último que la Constitución atribuye a la regulación de la utilización del suelo es hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. El entronque constitucional de la regulación de la utilización del suelo con el derecho a la vivienda nos obliga a interrogarnos por el sentido y alcance de este derecho.

Evidentemente, los usos que pueden atribuirse al suelo son muchos: usos forestales, agrícolas, ganaderos, industriales, etc. Y sin embargo, la Constitución vincula de forma expresa la regulación de su utilización sólo con uno de ellos: la vivienda. La razón de esta vinculación parece clara: la vivienda es un bien que conecta íntimamente con el valor de la dignidad de la persona y, en consecuencia, es objeto de uno de los derechos que le son inherentes (art. 10.1). Esa conexión viene recordada expresamente desde la misma dicción del artículo 47, ya que el objeto del derecho que afirma no es simplemente una vivienda, sino justamente una vivienda "digna y adecuada" a la persona.

Por esa misma razón, hay que advertir que la vivienda a que se refiere el artículo 47 de la Constitución no es la vivienda como *cosa* sino la vivienda como *hábitat.* Dicho en otros términos, el bien constitucionalmente protegido no es la vivienda como *bien de inversión* sino como *bien de uso,* en particular para residencia habitual. No es que una y otra sean incompatibles, pero sí tienen características diferenciales como bienes económicos y jurídicos y es necesario, en consecuencia, diferenciarlos. De lo contrario, uno corre el riesgo de sorprenderse por el hecho de que, en años anteriores, la oferta de vivienda haya aumentado espectacularmente, mucho más que la población y que la creación de nuevos hogares y, sin embargo, los precios hayan subido de forma igualmente espectacular, mucho más que la renta disponible de los hogares, como muestra el siguiente cuadro. Y es que buena parte de esa oferta, por su tipología, por su localización y por su precio, ha estado orientada a la demanda de inversión, turística o de segunda residencia. Mientras tanto, la oferta de vivienda protegida —que tiene su uso y su precio tasados para dirigirse derechamente a dar efectividad al derecho a disfrutar de una vivienda— no ha hecho más que caer notablemente hasta hace poco.

	Precio vivienda (€/m²)	Vivienda terminada			Hogares (núm.)	Población (hab.)
		Libre (núm.)	Protegida (núm.)	Total (núm.)		
1991					*11.852.075*	*39.433.942*
1996	670	194.871	81.580	276.451	12.133.800	39.669.394
1997	666	224.332	75.263	299.595	12.195.600	39.852.651
1998	707	226.631	72.152	298.783	12.367.800	40.202.160
1999	775	296.250	60.531	356.781	12.859.300	40.499.791
2000	842	362.940	53.244	416.184	13.280.600	41.116.842
2001	954	452.252	53.019	505.271	14.187.169	41.837.894
2002	1.164	480.729	38.599	519.328	14.264.600	42.717.064
2003	1.303	462.730	45.538	508.268	14.687.800	43.197.684
2004	1.593	509.293	55.985	565.278	14.731.700	44.108.530
2005	1.869	528.754	61.877	590.631	15.264.600	44.708.964
Variación	**178,96%**	**171,34%**	**–24,15%**	**113,65%**	**25,80%**	**12,70%**

Fuente: Precios: Banco de España; Viviendas: Ministerio de Vivienda; Hogares: INE - Padrón (cifras en cursiva: 1991 y 2001) y población; Resto: Anuarios estadísticos

De lo expuesto se sigue que el bien constitucionalmente protegido en el derecho del artículo 47 CE es una fruición personal (uso y disfrute de una vivienda por la persona), no un tráfico patrimonial (facultad de adquirir-enajenar una vivienda). De ello se colige, a su vez, que el derecho se configura constitucionalmente como un derecho típico de prestación y no como un derecho de libertad, a diferencia de cuanto ocurre con el derecho de propiedad del artículo 33 CE. Así se constata en el segundo inciso del artículo 47, según el cual

> "los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho".

Quiere esto decir que la efectividad de este derecho no consiste en adquirir la propiedad de una vivienda, sino en su disfrute real por cualquier título jurídico, entre los cuales la propiedad es sólo una opción, y no necesariamente la idónea en términos constitucionales. ¿Por qué?

Como se ha visto, los poderes públicos están constitucionalmente obligados a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho. Obviamente, estas condiciones requieren una acción positiva de los poderes públicos, ya sea prestacional (parque público de vivienda social) ya sea de fomento (ayudas directas, incentivos fiscales), para facilitar el disfrute efectivo de una vivienda a quienes no pueden acceder a ella en condiciones de mercado por su escasa renta y capacidad económica. Esta acción positiva, sea cual sea la opción elegida, tiene un coste. Y eso obliga a considerar también el artículo 31 de la Constitución, que exige a los poderes públicos eficiencia en el gasto público.

Eficiencia significa eficacia con minimización de recursos empleados. En este caso, pues, los poderes públicos están constitucionalmente conminados a promover el acceso a una vivienda digna y adecuada del máximo número de personas necesitadas de ello con el mínimo consumo de recursos financieros y materiales.

La propiedad es el derecho patrimonial más cabal: por su contenido potencialmente ilimitado (derecho a usar, disfrutar y disponer de la cosa), aunque legalmente delimitable por la función social que cumpla su objeto, y por su duración indefinida. En consecuencia, su adquisición es la más cara. Así pues, si el parque público de suelo o de vivienda se enajena en plena propiedad, no cabe ya su rotación a favor de futuros beneficiarios; y en el caso de las ayudas económicas (sean subvenciones o beneficios fiscales), para ser eficaces en su objeto de remover los obstáculos que impidan o dificulten el acceso a la vivienda, serán más costosas si se dirigen al acceso en plena propiedad.

Como conclusión, puede afirmarse que la acción de los poderes públicos para promover el acceso a la vivienda es menos eficiente si se emplea en promover la propiedad de la vivienda. Otra cosa sería que existieran razones diferentes a las del estricto mandato del artículo 47 CE para preferir esta opción: por ejemplo, razones de estructura económica como una escasa socialización de la propiedad que desincentivase el ahorro. Pero no parece ser ese hoy el caso de España, que es uno de los países de la OCDE donde mayor es el porcentaje de propietarios de vivienda sobre otras formas de disfrute, lo que plantea más bien otros problemas, como es la erección de una auténtica barrera a la movilidad geográfica y laboral y a la emancipación de los jóvenes.

La consideración de la vivienda a que se refiere el artículo 47 de la Constitución española como bien de uso —como *hábitat*— y no como bien de inversión tiene varias consecuencias para la necesaria interpretación finalista y sistemática del precepto: la primera, la de su necesaria separación lógica del artículo 33 de la Constitución, como ha quedado expuesto, y la segunda la de su vinculación con el artículo 18. En efecto, si los derechos de la persona no suelen consistir exclusivamente en situaciones de libertad, de participación o de prestación, sino más bien componer una combinación entre ellas[4], la situación jurídica

[4] Esta clasificación "opera, en realidad, más con tipos ideales o históricos que con especies concretas actuales perfectamente separables. Las técnicas respectivas que singularizan a unos y otros tipos (...) se han intercambiado, en realidad, y hoy resulta difícil separar netamente dentro de los derechos fundamentales proclamados por la Constitución, los que responden a una sola y exclusiva de esas técnicas". (García de Enterría, 1981: 117-118).

de libertad más íntimamente conectada con el derecho prestacional a la vivienda no sería tanto la de la propiedad como la de la inviolabilidad del domicilio.

Hasta el punto de que la inviolabilidad del domicilio y el derecho a disfrutar de una vivienda pueden concebirse como dos facetas o dos elementos de un mismo derecho, cuando hablamos de personas físicas. Dos elementos que tienen un objeto coincidente, como es el disfrute de un espacio físico reservado, digno y adecuado a las necesidades de cada persona en el que desarrollar libremente su personalidad y ejercer la intimidad de la vida personal y/o familiar, pero que también tienen diverso tratamiento jurídico-constitucional, por consistir el primero en una libertad en ese disfrute y el segundo en una prestación para acceder al mismo.

Esta coincidencia en el objeto de los dos derechos requiere una matización. El "domicilio" de las personas físicas no es *necesariamente* "una vivienda digna y adecuada", sino cualquier "ámbito espacial determinado" en el que se alojen que sea apto para desarrollar vida privada en él[5]. Pero sí lo es *idealmente,* de ahí el mandato que la Constitución dirige a los poderes públicos para que promuevan la efectividad del disfrute de una vivienda así cualificada: por su dignidad y adecuación a la persona que la habita.

La eficacia jurídica más consolidada del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio (reserva de Ley Orgánica para su desarrollo, acceso al recurso de amparo para su defensa, etc.) obedece en parte a su consistencia en un derecho de libertad, cuya eficacia sólo requiere un deber general de abstención[6] y es, por tanto, más fácil de garantizar jurídicamente, y en parte a su genealogía, ya que es un derecho humano de los de primera generación alumbrados en el siglo XIX bajo el paradigma del Estado liberal de Derecho, mientras que el derecho a la vivienda es un derecho de tercera generación alumbrado mucho más tempranamente, ya en la segunda mitad del siglo XX y como producto típico de la cláusula de Estado social, cuya eficacia requiere una prestación efectiva y, por tanto, la administración de medios humanos, materiales y/o financieros.

Ahora bien, ese distinto tratamiento jurídico no puede interpretarse como una suerte de jerarquía o preeminencia del primero sobre el segundo ni menos aún como una barrera infranqueable entre uno y otro. Como ya he defendido en otro lugar, no está más cerca del valor de la dignidad de la persona la inviolabilidad del domicilio que el disfrute de una vivienda digna y adecuada. Y, en consecuencia, no podemos seguir leyendo la Constitución social con los anteojos del jurista liberal (VAQUER, 2002: 91-94), sino que estamos obligados a todo lo contrario, es decir, a leer los derechos de cuna liberal a la luz de la cláusula del Estado social, que hoy tiene ya rango constitucional tanto en su misma formulación (art. 1.1 CE) como en su principal destilación, que es la misión promocional de los poderes públicos para remover las barreras y promover la efectividad de la igualdad y la libertad (art. 9.2 CE).

Desde esta perspectiva, el disfrute de una vivienda digna y adecuada entra en íntima conexión, como decía, con la efectividad real e igualitaria de la inviolabilidad del domicilio. Una similar conexión ya ha sido hallada por nuestro Tribunal Constitucional entre los derechos al medio ambiente (art. 45 CE) y a la intimidad (art. 18 CE), siguiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo que le ha permitido arropar con la protección de los derechos fundamentales más clásicos a un daño ambiental de contaminación acústica[7]. El paralelismo entre estas dos conexiones es notable y no debe pasarnos por alto: el derecho a disfrutar de una vivienda —si se entiende vivienda como primer círculo del hábitat personal y familiar— puede concebirse como una especificación cualificada del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, mientras que el derecho a la inviolabilidad

[5] En este sentido, por todas, STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2º.

[6] En palabras del Tribunal Constitucional, "el contenido del derecho es fundamentalmente negativo: lo que se garantiza, ante todo, es la facultad del titular de excluir a otros de ese ámbito espacial reservado" (STC 22/2003, de 10 de febrero, FJ 4).

[7] Puede verse la STC 119/2001, de 24 de mayo (FF.JJ. 5º y 6º).

del domicilio es instrumental del derecho a la intimidad[8]. En ambos casos, pues, se alcanza la misma conclusión: el disfrute de unas condiciones ambientales mínimas puede ser esencial para la efectividad de la protección de la intimidad personal y familiar de la persona.

3. SUELO Y VIVIENDA EN EL CONTEXTO DE LA CONSTITUCIÓN AMBIENTAL

El entronque de la regulación de los usos del suelo con la vivienda como hábitat de la persona nos lleva a otra consideración importante sobre el tratamiento constitucional de la materia: la Constitución considera al suelo no sólo como un bien socio-económico sino también, y sobre todo, como un bien ambiental. Un bien que refiere primaria y directamente al disfrute del hábitat más inmediato y más íntimamente conectado a la dignidad de la persona: la vivienda (artículo 47), pero sin olvidar que las viviendas integran un medio o entorno más amplio, el medio ambiente del que tenemos asimismo derecho a disfrutar (art. 45.1), y del que forman parte tanto el medio natural (del que el suelo es uno de los recursos por excelencia: art. 45.2) como también el medio artificial, la ciudad[9], y que en ambos, pero sobre todo en la ciudad, se encuentran los bienes culturales que constituyen un patrimonio colectivo (art. 46).

La incardinación de la regulación de los usos del suelo dentro de lo que, conforme a lo expuesto, podemos calificar como la Constitución ambiental[10], debería inspirar la legislación positiva, de acuerdo con el mandato del artículo 53.3 de la propia Constitución. Y sin embargo, no creo que haya sido así hasta ahora. Las sucesivas leyes estatales sobre suelo han sido, hasta ahora, leyes animadas por una orientación manifiestamente socio-económica, donde la perspectiva ambiental, más allá de la tutela de los suelos especialmente protegidos, quedaba postergada tras la voluntad ya fuera intervencionista, ya liberalizadora, pero en todo caso económica[11].

La lectura aquí propuesta de la parte dogmática de la Constitución en relación con la regulación de los usos del suelo tiene consecuencias, también, en lo que atañe a la parte organizativa de la Constitución. Porque, hasta ahora y por las razones ya expuestas, nuestra legislación estatal de suelo ha hecho un uso mucho más intenso de los títulos competenciales económico-patrimoniales que de los ambientales u otros asimismo invocables[12], lo que a mi juicio es una anomalía que hay que corregir.

El suelo es un recurso natural tan esencial como el agua o el aire. Es, además, un recurso escaso (su escasez se agrava por su carácter inmueble, ya mencionado más atrás) y no renovable (la transformación urbanística es difícilmente reversible), cuya urbanización se ha acelerado sensiblemente en España en las últimas décadas[13]. Y ello por no mencionar los efectos que su uso tiene sobre los otros recursos: la alteración

---

[8] Así viene afirmándolo el Tribunal Constitucional desde la STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 2º a la citada STC 189/2004, 2 de noviembre, FJ 2º.

[9] A esta conexión entre la vivienda y el medio urbano o rural como bienes constitucionales ya se refirió tempranamente BASSOLS, (1983: 20-21).

[10] Acerca del bloque ambiental de la Constitución española formado por sus artículos 45 a 47, véase PAREJO ALFONSO & *et al*. (1998: vol. 2).

[11] BASSOLS (1998) ha destacado que "uno de los déficits más manifiestos de capacidad estructuradota del ordenamiento jurídico urbanístico y, por lo tanto, elemento de perturbación y desorden en el actual panorama es la falta de integración actual con la Ordenación del territorio y el Medio Ambiente", déficit que atribuye sobre todo a nuestra legislación posterior a la reforma de 1976 e imputa en alguna medida al "equívoco sistema de distribución constitucional de competencias".

[12] Basta repasar, en el debate de constitucionalidad sustanciado en las Sentencias 61/1997 y 164/2001, cuántos de los preceptos de la Ley hallan cobertura en títulos competenciales de naturaleza patrimonial o económica (el tándem formado por el título del artículo 149.1.1ª en relación con el derecho de la propiedad y por el título del artículo 149.1.13ª, bases de la ordenación económica), frente a cuántos lo hacen en títulos de naturaleza ambiental (el 149.1.1ª en relación con los derechos a disfrutar del medio ambiente y de una vivienda y el 149.1.23ª, bases de la protección del medio ambiente).

[13] No está de más recordar, a estos efectos, que España tiene una densidad de población de 80 habitantes por km^2, inferior a la media europea (de 120 habitantes/ km^2 en la UE-15) y que sus superficies artificiales representaban en 2000 un 2,10 % del territorio nacional, pero que está experimentando un proceso de urbanización acelerada, que ha permitido que sólo entre 1987 y 2000 se incrementasen en 240.000 hectáreas (un 29,5 %) las superficies artificiales y se perdieran 250.000 hectáreas de suelos forestales (un 1 %). (OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA, 2006: 77 y 90).

Esta expansión de la urbanización por encima del crecimiento que han experimentado la población y el parque de viviendas, apunta además a un patrón de desarrollo urbanístico más extensivo y disperso, que es patente en algunas áreas metropolitanas y del litoral mediterráneo. En el área metropolitana de Madrid, por ejemplo, entre 1987 y 2000 la población se incrementó un 6,06 %, las viviendas lo hicieron

de ecosistemas, los consumos de agua que demandan los nuevos desarrollos urbanos, el "efecto sellado" que tiene la urbanización del suelo sobre el ciclo del agua, la contaminación del aire que genera el transporte urbano y metropolitano[14], etc.

La reorientación que aquí defiendo, lógicamente, debe tener no sólo en cuenta la jurisprudencia constitucional pronunciada hasta ahora sobre suelo, sino también la más amplia —y, en lo que aquí importa, más progresiva y moderna— dictada sobre medio ambiente. Porque las Sentencias 61/1997 y 164/2001, por ejemplo, se ciñen a sentar doctrina constitucional sobre los concretos contenidos de las Leyes 8/1990 y 6/1998 conforme a la lectura que de los títulos competenciales hicieron en su momento sus respectivos legisladores y, en consecuencia, comparten su mismo sesgo. Si las tomáramos como única referencia, quedaríamos capturados en un círculo vicioso que impediría todo progreso metodológico en la materia.

De una lectura apresurada de las citadas SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 16º), y 164/2001, de 11 de julio (F.J. 32º), podría pretender extraerse que el título competencial de legislación básica sobre protección del medio ambiente sólo habilita al Estado a regular el suelo no urbanizable de especial protección. Esa concepción territorial del medio ambiente como un conjunto de *"reservas Sioux"* aisladas está ampliamente superada y no es ya sostenible. En realidad, lo que afirma el Tribunal Constitucional en esas Sentencias es que dicho título y, por ende, la perspectiva estrictamente medioambiental "es la que únicamente puede amparar" la regulación de esa categoría del suelo, es decir, que le da plena cobertura sin necesidad de otro título para la regulación de la materia, mientras que la regulación de los usos de las demás categorías de suelo "excede en mucho de lo estrictamente ambiental", pues tiene también una perspectiva económica o patrimonial que le encuentra encaje prevalente en el título de las condiciones básicas de la igualdad en la propiedad urbana ex art. 149.1.1ª CE. Dicho de otra forma, la perspectiva ambiental es mucho más intensa o incluso excluyente de cualquier otra cuando se trata del suelo no urbanizable de especial protección, pero eso no significa que quede excluida de la regulación de las restantes clases y categorías de suelo.

Como tiene dicho el Tribunal Constitucional en su capital Sentencia 102/1995, de 26 de junio, la determinación del concepto constitucional de medio ambiente no puede quedarse en una

> "mirada descriptiva, en la cual predominen los componentes sobre el conjunto"

(y entre esos componentes identifica claramente al suelo como también al paisaje), sino que exige concebir al medio ambiente como un "concepto estructural", lo que a su vez "nos lleva de la mano a la ecología", concepto que

> "hoy por hoy tiene como objeto los seres vivos desde el punto de vista de sus relaciones entre sí y con el ambiente, que se condensa a su vez en el concepto de ecosistema (1935), cuyo ámbito comprende no sólo el rural sino *también el urbano*" (la cursiva es mía).

Posteriormente, fallos como los relativos a la contaminación acústica han confirmado, asimismo, esta clara inserción del medio urbano en el concepto de medio ambiente del artículo 45 CE (STC 119/2001, de 24 de mayo).

Este concepto estructural de medio ambiente —que integra necesariamente el medio ambiente urbano, en permanente interacción con el rural— es, además, el único científica y políticamente vigente a nivel internacional y europeo. Valga como

---

un 25,97 % y las superficies artificiales un 49,39 %, mientras que en la de Alicante-Elche lo hicieron un 13,34 20,23 y 67,76 %, respectivamente. En ambos casos, además, predomina claramente el tejido urbano discontinuo. MINISTERIO DE VIVIENDA, 2007.

[14] Según el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT) del Ministerio de Fomento, http://www.fomento.es/mfom/lang_castellano/_especiales/portufuturohoy/peit/ "se estima que cerca del 40 % de las emisiones de CO_2 debidas al transporte son generadas por el transporte urbano y metropolitano, y es el grupo que más aumenta sus emisiones dentro del sector" (pág. 27).

ejemplo de lo primero la conceptuación que del medio ambiente hizo ya la Conferencia de Naciones Unidas de Estocolmo en 1972 y de nuevo la de Río de 1992; y de lo segundo la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *Sobre una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano* [COM(2005) 718 final], cuya introducción se encabeza afirmando que

> "las zonas urbanas desempeñan un importante papel en el cumplimiento de los objetivos de la estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible", pues "cuatro de cada cinco europeos viven en ciudades y su calidad de vida depende directamente del estado del entorno urbano".

No cabe olvidar que esta Estrategia temática se formula en cumplimiento del Sexto Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente (Decisión n.º 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002) y, por ende, en ejercicio de las competencias comunitario-europeas sobre medio ambiente al amparo del Título XIX del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada), título que habilita expresamente en su artículo 175.2 para adoptar "medidas que afecten a la ordenación territorial" y "la utilización del suelo". Es esto importante porque, como ya ha declarado también nuestro Tribunal Constitucional, las competencias de la Comunidad Europea respecto de esta materia se articulan con un claro paralelismo del esquema que nuestra Constitución utiliza para el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, cit., F.J. 14º). Eso no permite avocar al Estado las competencias para su desarrollo, claro está, pero sí permite argumentar que, si la Comunidad Europea es competente para establecer bases y principios ambientales sobre el medio urbano, conforme al principio de subsidiariedad y habida cuenta del paralelismo que hay en el reparto competencial en los niveles español y europeo, el Estado español también deberá serlo con mayor motivo.

Esta consideración estructural y, por tanto, transversal de la materia medio ambiente explica que

> "la competencia estatal sobre esta materia converja o concurra poliédricamente con otras muchas autonómicas sobre ordenación del territorio y urbanismo, (...). Esa incidencia no puede ser tal que permita, al socaire de una protección del medio ambiente más aparente que real, la merma de competencias autonómicas exclusivas y su invasión más allá de lo básico." (STC 102/1995, F.J. 7º).

Pero no es éste, a mi juicio, el caso de la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que enuncia de forma muy abierta principios estrictamente ambientales de las políticas territoriales y urbanísticas, sentando un "común denominador" de "carácter nuclear", como quiere el TC, lo que deja un amplio margen para su desarrollo y para las normas adicionales de protección a la legislación aplicable en cada caso, a la que las más de las veces remite expresamente.

4. LA FUNCIÓN INFORMADORA DE ESTOS PRINCIPIOS SOBRE LA LEY DE SUELO

Durante la década pasada, el *boom* inmobiliario ha coincidido con un paradigma legislativo pretendidamente liberal consistente en aumentar la oferta de suelo urbanizable, desprogramar su proceso urbanizador y garantizarle a su propietario no ya el derecho a promover su transformación, sino además el valor expectante que resultará de ella (descontados, claro está, los gastos previsibles) desde el momento mismo en que estuviera administrativamente aprobada dicha transformación.

Digo que este paradigma es pretendidamente liberal porque así se afirma en el preámbulo de la Ley 6/1998, de 13 de abril, aunque dudo que lo sea realmente, sobre todo después del proceso de rectificaciones parciales que le sobrevinieron hasta 2003. El contraste

entre preámbulo y articulado se pone en evidencia con un ejemplo: en el primero se afirma que

> "se elimina la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico..., de forma que, a partir de ahora, no habrá ya sino un valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo...".

Pues bien, el artículo 27 de la Ley manda valorar el suelo urbanizable no delimitado o sectorizado exactamente igual que el suelo no urbanizable, "sin consideración alguna de su posible utilización urbanística". Mientras que el suelo urbanizable sectorizado o delimitado se tasa aplicando al aprovechamiento urbanístico el valor básico de repercusión en polígono de la ponencia catastral o, en su defecto, por el método residual dinámico. Es decir, el aprovechamiento urbanístico se excluye hasta la sectorización del suelo urbanizable y se patrimonializa plena y anticipadamente a partir de dicho momento: nunca una ley liberal había concedido tanto valor económico a una "barrera" o "frontera" administrativa discrecional.

Este esquema valorativo ni se acerca de lejos al mercado, ni contribuye a que los mercados del suelo sean eficientes y productivos, sino más bien especulativos, ni tampoco es justo, ya que atribuye un enriquecimiento sin causa a quien ni ha generado la plusvalía (recordemos que hablamos del momento de la sectorización del suelo por una decisión administrativa) ni ha hecho nada todavía para realizarla.

Se ha llegado a afirmar que la Ley de 1998 "permanece inédita" (FERNÁNDEZ, 2007: 1) nueve años después de su entrada en vigor. Si así fuera, sería un mordaz epitafio, pues recordemos que las reformas que la Ley introducía fueron precedidas primero y después completadas por sendos Decretos-leyes de *medidas urgentes* de liberalización en el sector inmobiliario: ¿Unas medidas urgentes que no han empezado siquiera a surtir efectos en una década?

Más bien parece que la Ley 6/1998 ha tenido un desarrollo y aplicación desigual. No creo que se pueda dudar de que reformas tan importantes como la desprogramación del suelo urbanizable, la reducción de la participación de la comunidad en las plusvalías o el régimen de valoraciones, por ejemplo, empezaron a ser aplicadas desde su misma entrada en vigor, conforme a lo previsto en sus disposiciones transitorias primera, cuarta y quinta, respectivamente.

Sí es cierto que la suerte de otra de esas medidas centrales —aquélla justamente a la que el legislador atribuía mayor capacidad liberalizadora— ha sido más irregular. Me refiero a los nuevos criterios para la clasificación y categorización urbanísticas del suelo, que sólo se exigía que se traspusieran al planeamiento con ocasión de la revisión de éste (disposición transitoria segunda) y que algunas leyes autonómicas posteriores han manipulado, haciendo uso de la competencia de desarrollo legislativo que les reconoce el Tribunal Constitucional.

Pero no es menos cierto que ya se ha revisado mucho planeamiento general desde entonces[15] y que otras leyes autonómicas han asumido esta atribución de carácter residual al suelo urbanizable y la han incorporado a sus propios criterios de clasificación, algunas incluso con un entusiasmo nada disimulado. La Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia, hoy refundida en el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, afirma en su Preámbulo que la Ley 6/1998

> "ha supuesto la incorporación de un nuevo concepto en el régimen y tipos de suelo, en una clara evolución y modernización de nuestro Derecho, más adecuado a las exigencias de liberalización del mercado del suelo, que nos vienen impuestas por mor de la globalización y de nuestra integración europea".

Esta supuesta y peculiar liberalización operada mediante la técnica —nada liberal, por cierto— de la clasificación urbanística de los suelos sí está plenamente vigente y eficaz,

[15] Entre 1998 y 2006, se han aprobado o revisado los Planes Generales o Normas Subsidiarias de un total de 2.224 Municipios españoles y, en particular, de 71 capitales de Provincia o Municipios de más de 50.000 habitantes, según la base de datos de planeamiento urbanístico de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda.

al menos en parte de nuestro territorio. Sus presupuestos lógicos y sus supuestos efectos benéficos llevan siendo discutidos desde antes de que se pusiera en práctica[16] y los datos empíricos disponibles no permiten concluir que haya conseguido abaratar el precio de solares y viviendas, como se pretendía[17]. Y, desde luego, no creo que venga impuesta por mor de nuestra integración europea: más bien expresa la distancia creciente que hasta ahora hemos marcado en nuestras leyes respecto de las tendencias más actuales en Europa.

Porque hasta ahora, cuando la Unión Europea se ha ocupado de la materia suelo y urbanismo, lo ha hecho eminentemente desde la perspectiva ambiental, como se ha apuntado ya en el apartado anterior. Así es desde los Tratados hasta los instrumentos de Derecho derivado y los no normativos[18]. Y cuando se ha acercado al urbanismo desde la perspectiva económica, no se ha fijado en la clasificación de los terrenos y la ordenación de su uso y destino por el planeamiento, sino en la apertura a la libre competencia con sujeción al Derecho de la contratación pública de la iniciativa privada para ejecutar dicho planeamiento[19].

Por el contrario —como se ha advertido ya— nuestras leyes estatales del suelo han sido hasta hoy eminentemente socio-económicas, ya estuvieran animadas por un ánimo intervencionista o liberalizador. Más aún, su principal objeto ha sido la configuración del estatuto de la propiedad inmobiliaria, tanto privada como pública en el caso de los patrimonios públicos de suelo, y desde ella incidir sobre la ordenación y gestión urbanísticas[20], lo que permite calificar incluso a nuestra tradición como patrimonialista[21] más propiamente que económica, ya que ha permanecido alejada de

[16] Me refiero al debate ya clásico, pero todavía recurrente, entre los informes del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Comisión de Expertos conocida como *Comisión Borrell*, por el Ministro que la creó. El Primero concluía que este camino *a la liberalización por la clasificación del suelo* contendría los precios al aumentar la oferta. El segundo cuestionaba esta conclusión y apuntaba más bien a mejoras en la ordenación y gestión del suelo. Para tratar de confirmar su tesis, esta Comisión encargó un estudio sobre suelo vacante a la Dirección General competente, estudio que fue concluido en diciembre de 1995 pero que nunca llegó a ser publicado. De él se extraen dos conclusiones relevantes: La primera, que el planeamiento entonces vigente permitiría urbanizar 185.000 Ha., lo que suponía incrementar en un 40 % el suelo ocupado por las ciudades en España y 3,4 veces las necesidades medias estimadas de suelo urbanizado hasta 2011. Luego había suficiente suelo urbanizable con carácter general, si bien había excepciones (en 12 de las 56 áreas urbanas de más de 50.000 habitantes, las previsiones se estimaban inferiores a las necesidades, aunque ello puede deberse también a factores insoslayables por ejemplo geográficos). La segunda conclusión era que no hay correlación estadística entre disponibilidad de suelo urbanizable y precios del suelo, ya que los mayores precios del suelo se daban en áreas urbanas donde el suelo clasificado superaba en tres veces las necesidades previstas hasta 2011. (ESPAÑA. DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, ARQUITECTURA Y URBANISMO, 1995).

[17] Téngase presente que, según el Banco de España, entre 1998 y 2005 los precios de la vivienda se han incrementado un 150 % y los del suelo urbano han subido un 500 %. Según Analistas Financieros Internacionales, no hay "escasez estructural de oferta", sino por el contrario una "extraordinaria capacidad de respuesta de la oferta, que fue capaz de duplicar su producción en un período de apenas tres años" (Análisis Bancario. Análisis Económico y de Mercados, 13 de octubre de 2003, *La "burbuja inmobiliaria" y sus mitos,* págs. 2, 6). Según ésta y otras autorizadas opiniones, las tensiones de precios de nuestro *boom* las causan más factores de demanda que el estrangulamiento de la oferta (véase HERCE & *al* (2005: 83)). También la OCDE apunta más bien a factores de demanda como tipos de interés, inmigración, etc., para explicar el último auge del mercado de vivienda en España (OECD*, 2005*).

ROCA & BURNS (1998: 19-25). ya observaron prontamente que el problema no era la escasez de suelo clasificado ni, por tanto, la solución podía ser la clasificación masiva o residual de suelo urbanizable, que incidiría más bien en el modelo de ocupación del territorio y en la creación de un "mercado virtual" con inflación de expectativas (". Análogamente, GARCÍA-BELLIDO (2002: 313) le atribuye un impacto inflacionario sobre el suelo rústico, porque su potencialidad urbanística tiene un efecto diseminador de rentas expectantes (renta de anticipación, *floating value*).

[18] Son los casos del artículo 175 del Tratado de la Comunidad Europea, que como sabemos integra la ordenación territorial y la utilización del suelo dentro del título competencial sobre medio ambiente; de la *Estrategia Territorial Europea*, acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Potsdam, mayo de 1999, subtitulada justamente "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE"; de la Comunicación de la Comisión Europea *Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano*, ya citada; o de la *Carta de Leipzig sobre la Ciudad Europea Sostenible* aprobada en la reunión informal del Ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial de Leipzig el 24 de mayo de 2007. En el marco del Consejo de Europa, pueden verse los *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo* adoptados por la Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio (CEMAT) en Hannover, 7 y 8 de septiembre de 2000 (ver Anexo Documental CyTET (2007:).

[19] Me refiero, claro está, a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas *Scala de Milán* de 12 de julio de 2001, dictada en el asunto C-399/98, y al más reciente dictamen motivado de la Comisión Europea de 18 de octubre de 2006 sobre la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

[20] Rafael Gómez-Ferrer ya ha denunciado la "confusión entre las funciones públicas y la función social de la propiedad privada" (en VV.AA., 1995: 204) y el "riesgo de que se regule el urbanismo desde la perspectiva del derecho de propiedad, y de los derechos y deberes del propietario" (en GÓMEZ-REINO 1998: 189).

[21] Un sesgo similar se observa en la principal crítica doctrinal lanzada hasta hoy contra el entonces Proyecto de Ley: el artículo de FERNÁNDEZ (2007) centra, en efecto, sus críticas en torno al tratamiento de la propiedad y las valoraciones, y despacha todo lo demás como "retórica, que, como la hojarasca, hay que apartar de inmediato".

las más modernas inquietudes de la economía urbana, que no sólo nos habla de las rentas del suelo, sino que también se interroga por la eficiencia de los distintos modelos de ocupación del territorio y por la competitividad de las ciudades e integra el discurso de la sostenibilidad[22].

El escoramiento descrito suele explicarse por razones competenciales, pero ya hemos visto cómo el ámbito competencial del Estado admite otra aproximación distinta, conforme a la propia doctrina del Tribunal Constitucional, por lo que su explicación es más bien cultural: las alzas de los precios de los productos inmobiliarios en general, pero sobre todo de la vivienda, que han acompañado el fuerte proceso de desarrollo económico y de urbanización de nuestro país durante la segunda mitad del siglo XX, han alimentado un animado debate de economía inmobiliaria que ha ensordecido en España otros debates territoriales y urbanos, igualmente críticos pero menos aparentes, que hasta hace poco no trascendían de los círculos profesionales y académicos a los medios y la opinión pública[23].

Esta postración del valor del suelo como recurso natural a su consideración como recurso económico y, más concretamente, como bien patrimonial, viene de atrás pero se ha elevado hasta el paroxismo en la Ley 6/1998, andando en la dirección contraria tanto a la de Europa como a la de otras parcelas de nuestro Derecho ambiental. El daño territorial, ecológico y paisajístico atribuible a este sesgo histórico de nuestra legislación estatal del suelo, acentuado en la última década por la concurrencia de la Ley 6/1998 y el *boom* inmobiliario, es evidente y empieza a ser motivo de escándalo en la opinión pública.

La recomposición de este panorama pasa por un nuevo equilibrio entre el orden económico, social y ambiental en la determinación del interés general a que debe estar subordinada la utilización del suelo por imperativo constitucional. Este equilibrio, como en la Constitución misma, debe estar basado en la ponderación antes que en la jerarquización de estos órdenes diversos. Para ello, debe perseguir el objetivo de disociar las presiones ambientales [y las sociales, hay que añadir] del crecimiento económico, como recuerda insistentemente la OCDE (2004).

El concepto que mejor expresa este complejo equilibrio es el de desarrollo sostenible. Un concepto muy abierto y manido que, si no se maneja y define con rigor, arriesga caer en el campo de lo políticamente correcto pero científica y técnicamente insignificante.

5. LA CENTRALIDAD DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

La más clásica definición del desarrollo sostenible, la de la *Comisión Brundtland* de Naciones Unidas, lo enuncia como "el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Esta noción pone el énfasis en la solidaridad intergeneracional y, por tanto, en el largo plazo: sólo es sostenible el desarrollo capaz de perdurar. Esto último, a su vez, aboca al carácter holístico e integrador del desarrollo sostenible: sólo es sostenible el desarrollo que integra la eficiencia económica con la calidad ambiental (del medio natural y cultural) y la cohesión social. Economía, ecología y sociedad son las tres dimensiones más convencionales de la sostenibilidad, a las que a veces se añade cultura y gobernanza. Sin embargo, si por cultura se quiere aludir al problema de la diversidad cultural, puede englobarse dentro del macroconcepto de cohesión social, y si se alude al patrimonio cultural, encuentra encaje dentro del concepto amplio de medio ambiente aquí utilizado. Y la "gobernanza" no es un valor final sino instrumental, que refiere a la gestión —coordinada, participativa— de las políticas públicas, por lo que no está en línea con los conceptos anteriores, lo que no

[22] Inquietudes que se reflejan por ejemplo en CAMAGNI, (2005).

[23] Sobre la importancia de estas cuestiones, postergadas en España por el debate sobre la situación del mercado de la vivienda, puede verse CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL, (2005: 483 y ss).

cuestiona su utilidad, o aun su necesidad, para contribuir a la sostenibilidad, como a otros fines posibles de las políticas públicas. Por eso me centraré en esas tres dimensiones clásicas de la sostenibilidad, sin ánimo de excluir ni desmerecer las otras dos.

Si hay un campo de prueba relevante y aun esencial para la sostenibilidad es justamente el desarrollo territorial y urbano[24]. Y no ya sólo porque el suelo sea en sí mismo un recurso natural escaso y no renovable, sino también por las consecuencias que su urbanización tiene sobre los otros recursos naturales (consecuencias a las que ya se ha hecho alusión más atrás) y por su trascendencia para el disfrute de derechos ciudadanos (derecho al medio ambiente y a la vivienda, por ejemplo) relevantes para nuestra calidad de vida y la de las próximas generaciones. Por eso mismo, la ordenación territorial y urbanística expresa —debería expresar— una síntesis entre política económica, social, cultural y ecológica similar a la que inspira la noción de desarrollo sostenible[25].

La nueva Ley de Suelo configura el concepto indeterminado de desarrollo territorial y urbano sostenible como un principio jurídico[26] que preside toda su arquitectura, de manera que lo enuncia en ya en su Título preliminar (artículo 2) y lo perfila —hasta donde lo permiten las competencias básicas estatales— mediante reglas en otros posteriores, muy singularmente los artículos 10, 12, 13 y 15[27]. En ellos, se da entrada en la legislación estatal de suelo a temas ya convencionales en el discurso del desarrollo sostenible: la eficiencia en la ocupación de suelo, la cohesión social, la mezcla de usos y la mezcla social, la movilidad, la eficiencia energética, la prevención de la erosión, el incendio y la contaminación de los suelos o la garantía en el suministro de agua. La sostenibilidad territorial y urbana no podrá seguir siendo concebida como una opción válida de las leyes autonómicas más avanzadas y una invocación puramente nominativa de otras, sino que es una imposición directa de la Constitución, desarrollada por primera vez de forma básica en la nueva Ley estatal.

No es éste el lugar para desarrollar las diversas realizaciones del principio de desarrollo sostenible en la Ley desde el punto de vista económico, ambiental y social[28]. Por ello me detendré únicamente en el tratamiento del derecho a la vivienda y la reserva para vivienda protegida al servicio de la cohesión social, por su especial relevancia para lo aquí expuesto sobre el marco constitucional.

6. DERECHO A LA VIVIENDA E INSTRUMENTOS DE COHESIÓN SOCIAL EN LA NUEVA LEY

El entero cuerpo normativo de la Ley está inspirado en una novedosa orientación a la ciudadanía —recuperando la noción de ciudad como ámbito de ciudadanía, como espacio colectivo en el que disfrutar y ejercer ese *status*— y debe ser visto con esta luz. Por eso ya no vincula su objeto sólo con el derecho de propiedad, sino con todos los derechos constitucionales concernidos, que son también los de participación en los asuntos públicos, de libre empresa, a disfrutar de un medio ambiente adecuado y a disfrutar de una vivienda asimismo digna y adecuada.

En consecuencia, la Ley enuncia, por primera vez, un catálogo mínimo de derechos y deberes de ciudadanía en relación con el suelo y urbanismo. Consecuentemente con la concepción del urbanismo como una función pública expresada en el artículo 3 de la Ley, estos derechos son en su mayoría de participación y no agotan su eficacia en su mero enunciado, sino que se traducen después en reglas prácticas que aumentan el control cívico sobre las decisiones públicas urbanísticas: como la exigencia de someter todos los instrumentos urbanísticos, incluidos los convenios, a información pública; de

[24] Lo había apuntado ya PAREJO, (2002: 822-823).

[25] En este sentido, MENÉNDEZ REXACH, (2003: 136).

[26] Sobre la dimensión jurídica del desarrollo sostenible, pueden verse PIÑAR MAÑAS, (2003: 185-203) y MENÉNDEZ REXACH, (2003).

[27] Para un primer análisis del alcance y los contenidos del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible en la Ley de Suelo, puede verse MELLADO RUIZ & PÉREZ FERRER, (2007: 91-149).

[28] Estas realizaciones las he expuesto ya en VAQUER (2007: 19-58).

acompañar además la información de los planes de un resumen ejecutivo que permita a los vecinos conocer de forma sencilla dónde y qué se quiere cambiar; de publicar en internet el planeamiento territorial y urbanístico actualizado; de someter a aprobación plenaria los convenios de planeamiento y las permutas de terrenos con independencia de su cuantía; y de identificar, en las recalificaciones puntuales de terrenos que conlleven una plusvalía, a quienes hayan sido los titulares de dichos terrenos durante los últimos cinco años.

Este catálogo de derechos se abre, sin embargo, con un derecho que no es de información-participación sino de libertad-prestación, y que conecta los derechos a una vivienda digna y adecuada, a la inviolabilidad del domicilio y a un medio ambiente asimismo adecuado, de forma consistente con la interpretación sistemática de estos derechos constitucionales expuesta en la primera parte de este trabajo. Me refiero a las letras *a*) y *b*) del artículo 4 de la nueva Ley, la primera de las cuales reconoce a todos los ciudadanos el derecho a

> "disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados".

Este precepto positiviza, en efecto, una síntesis de todo lo expuesto más atrás sobre la cabal interpretación del marco constitucional sobre suelo y vivienda, al que además actualiza introduciendo las necesarias referencias a la accesibilidad y el paisaje. Esta actualización se hace mediante precisiones de cierto interés:

— El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada lo es a que ésta sea además "accesible", puesto que sin accesibilidad no hay adecuación ni, por tanto, disfrute efectivo, lo que puede ser interpretado tanto en términos económicos como físicos: accesibilidad económica, es decir, bajo un precio proporcionado a la capacidad económica del sujeto, y accesibilidad también física, es decir, sin barreras que impidan su disfrute efectivo por parte de las personas con problemas de discapacidad o de movilidad. De hecho, no está de más recordar que el artículo 49 de la Constitución manda a los poderes públicos amparar especialmente a los discapacitados para el disfrute de los derechos que la propia Constitución otorga a todos los ciudadanos, como es el caso del derecho a la vivienda. Por eso la Ley manda a continuación que la vivienda esté *"concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas",* principio cuya formulación general y más acabada se encuentra en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad (LIONDAU).
— El derecho a disfrutar de una vivienda no se refiere, obviamente, sino a aquélla en que se pueda desarrollar libremente la vida individual o familiar, es decir, la que constituya el domicilio habitual del beneficiario.
— El disfrute de esa vivienda en la que se constituye el domicilio personal o familiar y en la que se disfruta de la intimidad individual o familiar requiere que esté *"libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable",* es decir, en unas condiciones ambientales interiores mínimas.
— Por último, el disfrute de una vivienda digna y adecuada no puede aislarse del disfrute de un medio ambiente asimismo adecuado, por lo que la vivienda deberá estar rodeada de unas condiciones ambientales externas adecuadas. Y estas condiciones deberán ser tanto objetivas —es decir, de calidad ambiental— como también de percepción y de acceso, ya que no se trata del derecho a un medio ambiente adecuado, sino a *disfrutar* de dicho medio. La percepción se introduce en el precepto a través de la moderna noción de "paisaje", definida justamente en el artículo 1.º del Convenio Europeo del

> Paisaje como "cualquier parte del territorio tal como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos". Y el acceso se garantiza a continuación en la letra b), que introduce el *derecho a la ciudad* cuando afirma el derecho a "acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate".

La accesibilidad (en términos tanto físicos como económicos) a una vivienda digna y adecuada (tanto por sus condiciones internas de habitabilidad como por sus condiciones ambientales externas) se erige, en consecuencia, en el primero de los derechos de la persona cuya efectividad procura realizar la nueva Ley. ¿Cómo?

En favor de una oferta real de vivienda protegida, que contribuya a moderar la escalada de precios en el medio y largo plazo y, sobre todo, que facilite el acceso a la vivienda de quienes se ven excluidos del mercado libre se articulan principalmente dos instituciones: la horquilla para la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, que hasta ahora era de entre el 0% y el 10% y la nueva Ley establece de forma general entre el 5 y el 15%, y la reserva mínima de un 30% del nuevo techo residencial para vivienda protegida, ya sea en actuaciones de nueva urbanización, ya en las de mejora o reforma interior del suelo urbanizado[29].

La reserva legal de suelo para vivienda protegida ya rige en la mayoría de las Comunidades Autónomas, de uno u otro color político, y no se han apreciado efectos inflacionarios en su implantación, pese a que en algunos territorios tiene un nivel muy superior al mínimo propuesto en el Proyecto. La cuestión es que en otros territorios no rige reserva legal alguna lo que, aparte de afectar a la unidad de mercado (tengamos en cuenta que hoy esta reserva oscila entre el 75% y el 0% según Comunidades Autónomas), dificulta sobremanera la promoción de vivienda asequible, porque el mercado no provee terrenos urbanos a valores de repercusión compatibles con la vivienda protegida justo allí donde ésta más falta hace[30].

España afronta retos sociales mayores, como el envejecimiento de la población o la inmigración. Para hacerles frente en lo que toca al acceso a la vivienda, el Estado ha dado un fuerte impulso a la financiación pública de la vivienda protegida, más que duplicando los recursos en el nuevo Plan de Vivienda 2005-2008. Por ello, debemos estar

[29] La previsión de esta reserva no sólo en las actuaciones de nueva urbanización, sino igualmente en las actuaciones de reforma o renovación del suelo urbanizado, así como los deberes de realojamiento y retorno previstos indistintamente para cualesquiera actuaciones de transformación urbanística, pueden servir —si tienen un adecuado desarrollo por la legislación urbanística— para evitar el riesgo de segregación espacial justamente contrario al de la degradación o depauperación de los barrios, y es el conocido con el anglicismo "gentrificación" (del original *gentrification*), es decir, la expulsión de la población residente y su sustitución por otra de mayor poder adquisitivo atraída por la actuación de transformación urbanística. Un problema poco tradicional pero emergente en nuestra ciudades, según LEAL, (2002: 68).

[30] Como base económica sectorial, tiene acomodo en la doctrina constitucional según la cual "dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Este razonamiento también es aplicable al sector de la vivienda, y en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su muy estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como elemento generador de empleo" (STC 152/1988, de 20 de julio, F.J. 2º). Este razonamiento ha sido trasladado asimismo "con mayor razón cuando se trata de la política de suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general" (STC 61/1997, de 20 de marzo, F.J. 36º).

Aunque es cierto que el Tribunal Constitucional también ha advertido que la interpretación de este título genérico debe ser restrictiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, debe advertirse que de lo que se trata aquí no es de reglas urbanísticas, sino de una medida básica de política de suelo: una reserva básica de suelo residencial para vivienda protegida, cuya determinación ulterior se deja al legislador en la materia con un amplio margen de decisión (en cuanto a su precisión técnica, la precisión de su cuantía y su ámbito objetivo de aplicación) y dirigida a asegurar una oferta mínima de suelo a valores de repercusión que hagan económicamente viable la promoción de tales viviendas. Su incidencia directa y significativa en el sector económico y sobre la actividad económica general (como requiere la jurisprudencia constitucional: por todas, STC 21/1999, de 25 de febrero, F.J. 5º) parece evidente, habida cuenta del peso que en nuestra economía tiene el sector de la construcción residencial y la situación del mercado inmobiliario español, en el que los precios de la vivienda libre la hacen inaccesible a importantes capas de la población y la vivienda protegida, para poder ser promovida, requiere de suelo a valores de repercusión compatibles con ese destino, lo que no ofrece el mercado libre allí donde más se necesita. La misma filosofía que inspira los patrimonios públicos de suelo, por cierto, cuya regulación básica salvó el Alto Tribunal (STC 61/1997, cit., F.J. 36º).

especialmente atentos a evitar que ésta se concentre en grandes actuaciones sociales segregadas espacialmente de las áreas residenciales de mercado libre: debemos favorecer una zonificación inclusiva *(inclusionary zoning)* y la mezcla social *(mixité sociale)* con la combinación de vivienda libre y protegida[31], si no queremos volver a incurrir en viejos errores de las políticas de vivienda de los años 50 y 60 del siglo XX que intentamos corregir con las políticas urbanas de hoy.

La otra técnica arbitrada al servicio de las políticas de suelo para vivienda asequible es la participación de la comunidad en las plusvalías, que viene articulándose en España mediante una atribución *ex lege* a la Administración de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico desde 1975. La singularidad de la técnica empleada en España, no debe engañarnos ni permite olvidar que los países de nuestro entorno también han articulado figuras con el mismo fin de procurar el rescate público de una parte de las plusvalías urbanísticas, ya se denominen *planning gains, plafond légal de densité* o *concessione edilizia*. Dado que parte de la plusvalía urbanística se financia por todos al valerse de infraestructuras de comunicaciones o hidráulicas, por ejemplo, y que nos genera nuevo gasto público en mantenimiento de infraestructuras y prestación de servicios públicos, se trata de garantizar que una parte razonable y proporcionada de ella revierta asimismo directamente en la sociedad, como manda la Constitución[32].

Las dos críticas más habituales contra la atribución a la Administración de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico sostienen que es un tributo encubierto, cuyo único fin es la financiación de los Ayuntamientos, y que repercute negativamente sobre el precio de las viviendas. Sin embargo, su supuesto impacto sobre los precios no se ha observado ni cuando se implantó el 10% en 1975, ni cuando se subió al 15% en 1990, ni finalmente cuando bajó al 10 % en 1996[33]. Y no se trata de un tributo ni es asimilable a él, sino que es una prestación patrimonial de carácter público de las previstas en el apartado 3 del artículo 31 CE, cuya causa no es recaudatoria sino instrumental de las políticas públicas de suelo y vivienda. Por eso los terrenos o el dinero adquiridos por su vía integran un patrimonio público de suelo, que es un patrimonio separado vinculado a determinados fines por imperio de la Ley. Primaria y necesariamente, esta masa patrimonial debe ser empleada para la promoción de vivienda protegida, sin perjuicio de su posible dedicación a otros usos complementarios que especifiquen las leyes autonómicas.

Es cierto que en España se han dado en ocasiones malas prácticas en la gestión de los patrimonios públicos de suelo, pero no lo es menos que buena parte de la poca vivienda protegida promovida en la última década se ha hecho sobre esos suelos y que la propia Ley adopta medidas novedosas para asegurar que se cumpla efectivamente su uso de interés social.

Es esto importante: de nada sirve establecer reservas o estándares si después el uso de interés social de esos suelos no se cumple efectivamente. Para que su destino no pueda ser defraudado, la Ley prevé su anotación en el Registro de la Propiedad, y prohíbe a las Administraciones subastar o vender el suelo por encima del valor máximo de repercusión para vivienda protegida, cuando ése sea su uso, para impedir que un suelo que se obtiene gratuitamente, integra un patrimonio separado y está vinculado a determinados fines de interés social pueda acabar siendo subastado al alza y calentando el mercado.

La combinación de reserva para vivienda protegida y participación pública en la plusvalía, tal y como ha quedado trabada en

[31] Estos han sido los objetivos perseguidos con medidas similares adoptadas en los últimos tiempos en Estados Unidos y Francia, respectivamente. Sobre estos casos, puede verse la síntesis de PONCE (2001) y los estudios monográficos de SÁNCHEZ DE MADARIAGA, (1998) y de TEJEDOR BIELSA, (1998).

[32] BAÑO (2001:45) ya ha llamado la atención sobre esta idea de justicia distributiva, que el autor conecta con el principio del Derecho medioambiental "quien contamina paga").

[33] La explicación puede encontrarse en las muchas voces que afirman que es el precio del suelo el que viene determinado por el precio de la vivienda y no al revés. En este sentido, por todos, GARCÍA MONTALVO, (2000: 175 y ss); NAREDO, (2003) HERCE & *et al*. (2005: 82 y 83).

la Ley, no es duplicativa, sino simbiótica. La reserva es un estándar *objetivo* para la ordenación urbanística, mientras que la participación de la comunidad en la plusvalía es un deber *subjetivo* de prestación patrimonial. La primera garantiza la suficiencia de suelo para un producto inmobiliario de interés social, que ya asumimos como un equipamiento urbano más. La segunda establece un reparto de plusvalías en forma de atribución de una parte de los suelos a la Administración. Ahora bien, dado que —como ya ha quedado expuesto— esta adjudicación de suelo no persigue fines financieros sino coadyuvar a las políticas de suelo y vivienda, la Ley introduce un límite específico a la autonomía para decidir qué suelos deban ser adjudicados u optar por el pago de su equivalente en dinero: cuando coincidan reserva y participación de la comunidad en la plusvalía, esta participación debe cumplirse con los suelos destinados a vivienda protegida, total o parcialmente hasta donde alcancen los suelos reservados a dicho uso por el plan. De esta forma, se aprovechan las sinergias entre las dos instituciones y se evita la defraudación de su función legal.

La nueva Ley de Suelo procura, en suma, el reencuentro entre las políticas de suelo y las de vivienda[34], dando cumplimiento cabal —hasta donde alcanza la competencia legislativa del Estado— al mandato del artículo 47 de la Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO, J. M. (2001): "La actividad urbanística en la financiación de las haciendas locales", *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, 2.

BASSOLS COMA, M. (1983): "Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución española de 1978", en *Revista de Derecho Urbanístico*, 85, octubre-diciembre: 20-21.

— (1998): "Panorama del Derecho urbanístico español: balance y perspectivas", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente:* 166: 63-88.

CAMAGNI, R. (2005): *Economía urbana*, trad. de Vittorio GALLETTO, Bosch, Barcelona.

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005): Memoria *sobre la situación socioeconómica y laboral en España en 2004,* Madrid.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA: Trabajos parlamentarios. Cortes Generales, 1979. 4 v. 2.ª ed. Madrid.

ESPAÑA. DIRECCIÓN GENERAL DE LA VIVIENDA, ARQUITECTURA Y URBANISMO, (1995): *Disponibilidad de suelo urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes*, MOPTMA, Madrid.

ESPAÑA. MINISTERIO DE VIVIENDA (2007): *Atlas estadístico de las áreas urbanas de España 2006*, Ministerio de Vivienda, Madrid, (en prensa).

FERNÁNDEZ, T. R. (2007): "El Proyecto de Ley estatal del Suelo de 2006", *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 722.

GARCÍA-BELLIDO, J. (1995): "Plusvalías públicas y especulación privada: análisis del mandato constitucional para participar en las primeras e impedir la segunda", en *CT: Catastro, 23: 24-42*

— (2002): "La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico", en *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales, 132, verano.*

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1981): "La significación de las libertades públicas para el Derecho administrativo", en *Anuario de Derechos Humanos, 1: 118.* Madrid.

GARCÍA MONTALVO, J. (2000): "El precio del suelo: la polémica interminable", en GARCÍA MILÁ (ed.) *II Jornada sobre Nuevas fronteras de la política económica*, CREI y Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

GÓMEZ-REINO y CARNOTA, E. (dir.) (1998): *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro,* Marcial Pons, Madrid.

GONZÁLEZ SALINAS, J. (1991): "Las plusvalías urbanísticas: sistematización del alcance del artículo 47 de la Constitución española", en VV.AA., en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría*, Tomo II, Cívitas, Madrid.

HERCE, J. A. & M.A. LÓPEZ GARCÍA & J. RODRÍGUEZ LÓPEZ & P. TALTAVULL (2005): "El papel del suelo en el mercado de viviendas", en Economistas, 103: 81-90.

LEAL, J. (2002): "Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades", *Revista Española de Sociología*, 2.

MELLADO RUIZ, L. & Fátima PÉREZ FERRER, (2007): "Algunas reflexiones sobre el «nuevo» derecho urbanístico en el Proyecto de Ley estatal del Suelo: desarrollo urbanístico sostenible y protección penal", *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente,* 232, marzo.

MENÉNDEZ REXACH, Á. (2003): "Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y criterios indemnizatorios: estado de la cuestión y algunas propuestas", *Revista*

[34] Aunque este encuentro viene mandado por la Constitución, basta reparar en que, en toda la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones no aparece el término "vivienda" ni una sola vez.

de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 200, marzo.

NAREDO, J. M. (2003): "El mercado de suelo y las plusvalías en España", *La Vanguardia*, 26 de octubre

OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006): *Cambios de ocupación del suelo en España : implicaciones para la sostenibilidad : [estudio realizado a partir del proyecto Corine Land Cover] /.* Ministerio de Medio Ambiente, Madrid.

OCDE (2004): *Estrategia medioambiental*, 2001 y *Análisis de los resultados medioambientales. España,* traducción al español realizada por el Ministerio de Medio Ambiente. Madrid

OECD (2005): "Recent house price developments: the role of fundamentals". *OECD Economic Outlook,* 78, December.

PAREJO ALFONSO, L. (2002): "Estado social y Estado de bienestar a la luz del orden constitucional", en Santiago MUÑOZ MACHADO &, José Luís GARCÍA DELGADO & Luis GONZÁLEZ SEARA, (dirs.), *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes*, Escuela Libre / Cívitas, Madrid.

— & A. JIMÉNEZ BLANCO & L. ORTEGA ÁLVAREZ, (1998): *Manual de Derecho administrativo,* 4.ª ed., Ariel, Barcelona.

PIÑAR MAÑAS, J. L. (2003): "El desarrollo sostenible como principio jurídico" en VV.AA., *Estudios de Derecho público económico. Libro homenaje al Profesor Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo,* Cívitas, Madrid.

PONCE, J. (2001): "Derecho urbanístico y segregación espacial", *CIUDAD y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, 130, invierno.

ROCA, J. & Malcolm BURNS (1998): "La liberalización del mercado de suelo en España. Reforma de la legislación urbanística de 1998", *Catastro,* 33, sept.: 19-25

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. (1998): *La práctica urbanística emergente en los Estados Unidos. Un análisis desde la perspectiva europea*, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid.

TEJEDOR BIELSA, J. (1998): *Un modelo urbanístico alternativo: el Derecho francés*, CEDECS, Barcelona.

VAQUER, M. (2002): *La acción social (Un estudio sobre la actualidad del Estado social de Derecho)*, Tirant lo Blanch, Valencia.

— (2007) "Estudio preliminar. Constitución, Ley de Suelo y ordenamiento territorial y urbanístico" en PAREJO ALFONSO Luciano & Gerardo Roger FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley de Suelo,* Iustel, Madrid.

VV.AA. (1995): *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística,* Generalitat Valenciana, Valencia.

La nueva Ley de Suelo desde la perspectiva económica.

Sostenibilidad y eficiencia en los Mercados del Suelo

Ángel BERGES
& Emilio ONTIVEROS

Socios de AFI (Analistas Financieros Internacionales) y Catedráticos de la UAM

RESUMEN: El intenso proceso de elevación de los precios de la vivienda en España durante la última década ha sacado a la luz de nuevo el papel del suelo en dicho proceso, y en particular la dirección de causalidad entre suelo y vivienda: ¿es la carestía de aquél la que impulsa al alza a los precios de la vivienda; o es la expectativa de elevación permanente de estos últimos la que ejerce una presión sobre los precios del suelo? En el centro de dicho debate está la caracterización del marcado de suelo, que difícilmente puede asimilarse a un mercado perfecto y eficiente, en los términos en que la teoría económica los define. Aspectos como la no sustituibilidad entre suelos situados en diferentes localizaciones; o las externalidades asociadas al desarrollo urbanístico, imponen la necesidad de una regulación, que no intervención, a la que la nueva Ley de Suelo trata de dar respuesta. El presente artículo trata de desarrollar los elementos básicos de dicha ley, desde la caracterización económica del mercado de suelo, y las especificidades del mismo que imponen esa regulación, en aras de combinar la eficiencia y sostenibilidad en el proceso de gestión de suelo, como input básico para la vivienda.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Mercados de suelo. Sostenibilidad urbana.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo trata de presentar algunos argumentos desde la perspectiva del análisis económico del mercado de suelo que permitan considerar los fundamentos correspondientes de la reciente Ley. Anticipar que en la medida en que dicho mercado no es perfectamente competitivo, es necesaria su regulación, que no intervención, como a menudo se la caracteriza.

Analizamos la nueva Ley en el marco del debate sobre la interacción suelo-vivienda. Dos han sido las cuestiones objeto de controversia: por un lado, cual de los dos, precio del suelo o de la vivienda, condiciona al otro. Por otro, si el efecto potencial del suelo sobre la vivienda es causado por una escasez de suelo, o por problemas asociados a la gestión de ese suelo. Tras dicho debate, se presentan los elementos básicos que, desde una perspectiva económica, subyacen en la nueva Ley: régimen de valoraciones, cesión de suelo en actuaciones de urbanización, y la incorporación de la iniciativa urbanizadora privada, en régimen de libre empresa, como elemento separado de la propiedad del suelo.

Con esos elementos, entre otros, se persigue conseguir dos objetivos básicos: restablecer un elemento básico de regulación (que no intervención) en el mercado de suelo; y una clara señalización destinada a que la actividad urbanizadora se asiente sobre bases de eficiencia y sostenibilidad.

Pues bien, los dos epígrafes de este artículo guardan una estrecha relación con esos dos objetivos que persigue la Ley. Así, el

epígrafe segundo está dedicado a la caracterización económica del mercado de suelo. Del mismo se desprende que dicho mercado dista bastante de lo que la teoría económica define como mercados perfectamente competitivos, lo que sin duda justifica la existencia de regulación.

El tercer epígrafe está dedicado al análisis de la interacción entre suelo y vivienda, en la doble dimensión de eficiencia y sostenibilidad, y tomando como referencia la evidencia observada en España en la última década.

2. EL NUEVO MARCO LEGAL ESTATAL PARA EL SUELO: ANTECEDENTES Y ELEMENTOS BÁSICOS

El nuevo marco legal estatal para el suelo debe ser contextualizado en el centro de un doble debate que, en los últimos años, y al socaire de la intensa elevación de los precios de la vivienda, se ha desarrollado en nuestro país. Por un lado, el debate sobre el papel del suelo en el encarecimiento de la vivienda o viceversa; y por otro el debate sobre si el encarecimiento del suelo responde a su escasez, derivada de las características de la planificación que impone una "frontera urbanística", o es un problema de gestión.

El debate no es nuevo. La Ley de 1998 se planteó como objetivo aumentar la oferta de suelo y, para ello, definió el suelo urbanizable como residual. Esto suponía una apuesta por un modelo desarrollista: ya no es suelo urbanizable el que en base a las previsiones se considere necesario, sino todo; se trata de una apuesta clara por la liberalización del mercado de suelo.

La definición de suelo urbanizable como residual no ha evitado que el último ciclo alcista haya impulsado el crecimiento del precio del suelo: durante el último ciclo inmobiliario alcista, el suelo se ha revalorizado mucho más que la vivienda.

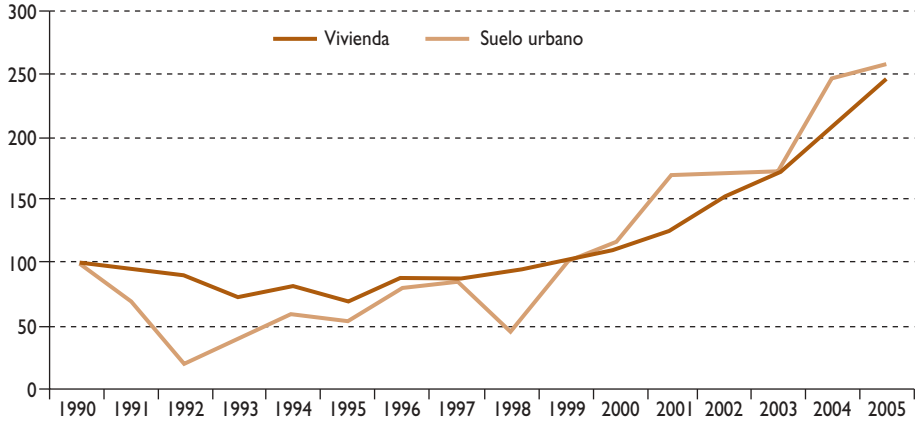


FIG. 1. Evolución de precios de la vivienda y el suelo urbano (media 1990 = 100)

Fuente: Banco deEspaña a partir de tasaciones. Boletines económicos

En el contexto del mismo debate, se han incorporado elementos novedosos, como el agente urbanizador regulado en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística. Con este tipo de figuras se ha buscado reducir los plazos y costes de urbanización. Sin embargo, también hay voces críticas que plantean como el agente urbanizador lejos de ayudar a reducir el precio (en la Comunidad Valenciana no se ha producido este descenso), crea un oligopolio controlado, con más restricciones y más sometido a la voluntad administrativa (véase HERCE & *et al* (2005). Esto podría venir a confirmar que aunque se anulen fases y se acelere el proceso de urbanización, los saltos de precio del suelo se seguirán produciendo mientras exista la posibilidad de decisiones discrecionales, incentivos para ***rent seekers*** e información asimétrica en las transacciones de suelo.

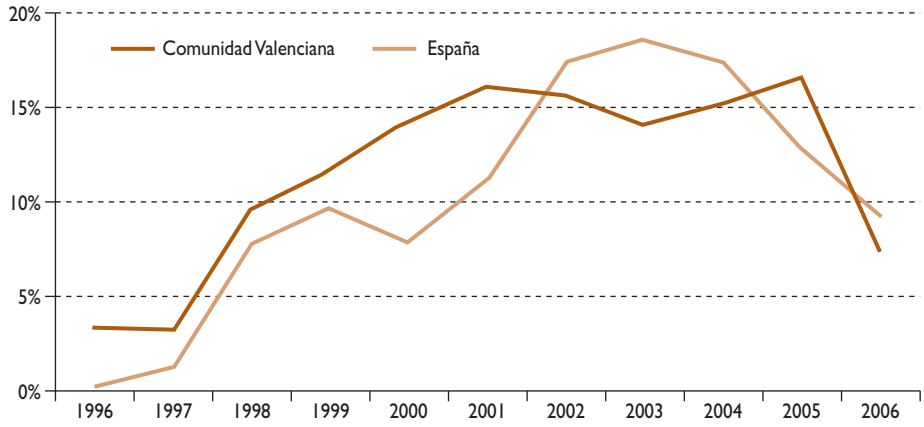


FIG. 2. Evolución del precio de la vivienda libre (tasa interanual)

Fuente: Ministerio de la Vivienda

En el marco de dichos debates, el **espíritu de la Nueva Ley** considera al suelo un recurso escaso, y por tanto, no pretende resolver la escasez de suelo finalista mediante la flexibilización de la "frontera urbanística", sino actuar sobre la gestión del mismo. Su objetivo no es, por tanto, aumentar la oferta de suelo urbanizable en el mercado, sino actuar sobre el proceso de **transformación de suelo en urbanizado**, acelerándolo, cumpliendo los plazos establecidos y haciéndolo más objetivo y transparente en todas sus fases.

En todo caso, hay que matizar lo que se puede esperar de una norma como la nueva Ley de Suelo. Con excesiva facilidad se sobrevalora significativamente el papel de la legislación urbanística en la resolución de problemas que aquejan a nuestra economía. Sin embargo, cabe considerar cuatro puntos:

- Hay que considerar el marco competencial en el que esta norma se encuadra. A pesar de ser en su mayoría de carácter básico, el texto ha de ser desarrollado por las CC. AA. El texto asume este contexto y así, en su exposición de motivos, plantea que

> "No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en los derechos constitucionalmente a él asociados."

- Los gestores de la política urbanística son los Ayuntamientos cuya situación financiera dista de ser óptima y por lo tanto es difícil reducir los incentivos a plantear esquemas ineficientes de desarrollo urbano y conductas de "búsqueda de rentas".
- Los planteamientos de esta norma pretenden producir un cambio de concepto que introduzca una cultura distinta en la gestión urbanística, eliminando o paliando los fallos que actualmente caracterizan al mercado, ya comentados: problemas de información asimétrica, búsqueda de rentas monopolísticas y retención con fines especulativos del suelo. El logro de estos objetivos permitiría esperar un efecto moderador de los precios del suelo.
- Por último, cabe destacar la necesidad de aumentar y mejorar el acervo estadístico del mercado inmobiliario en general y del suelo en particular. Esto daría mayor transparencia en su gestión, reduciría incentivos a comportamientos que distorsionan el mercado y permitiría someter a un contraste objetivo argumentos difícilmente sostenibles pero no claramente rebatibles, como que el encarecimiento del suelo produce el encarecimiento de la vivienda y no viceversa, o que la existencia de más suelo calificado tendría un efecto moderador en precios.

Además de dar ***cumplimiento al mandato constitucional*** de orientar la regulación del suelo al servicio de la efectividad de los derechos a la vivienda, a un medio urbano adecuado, y a hacer partícipe a la comunidad de las plusvalías generadas, el texto se propone los siguientes objetivos:

1. Constituir un ***marco jurídico estable*** que dé garantías al tiempo que la suficiente flexibilidad para respetar el mandato constitucional.
2. Cambiar el modelo desarrollista, al considerarlo un modelo no sostenible, y apostar por un ***modelo de ciudad compacta,*** en línea con las tesis defendidas por la Unión Europea.

El primer objetivo tiene una lectura claramente positiva desde el punto de vista económico. En los últimos doce años, se han producido ocho modificaciones en la normativa estatal, en el marco de las cuales las CC.AA. deben ejercer sus propias competencias, lo que genera problemas de inconsistencia temporal. Dotar de un marco más estable y con vocación de permanencia a la regulación urbanística ayudaría a romper esa inconsistencia y reduciría la incertidumbre y los costes de adaptación continua a los cambios.

Dado que el suelo es un bien privado en cuya provisión se producen fallos de mercado, aspecto confirmado en el epígrafe siguiente, y al considerarse un **recurso de interés general,** se justifica la necesidad de una regulación básica, lo que no debe confundirse con intervencionismo.

Respecto al segundo objetivo del texto, la norma se muestra contraria al mantenimiento de un modelo desarrollista, que considera insostenible, apostando por el contrario por el modelo de ciudad compacta. Además de ser coherente con la utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, promulgados por la Constitución Española, existen argumentos que desde el punto de vista económico sostienen la mayor eficiencia de modelos de desarrollo urbano compactos frente a modelos más extensivos. Ese será el objetivo del último epígrafe del presente artículo.

Además la Ley pretende **equilibrar el derecho de la propiedad con la libertad de empresa** en la actividad de urbanización (allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros).

En resumen**, introduce la posibilidad de la iniciativa privada, no en oposición a la *iniciativa pública,* sino como instrumento para incentivar a los propietarios del suelo a ejercer su derecho de propiedad, reduciendo los incentivos a conductas de búsqueda de rentas o de retención con fines especulativos.**

Otro elemento básico de la nueva Ley es la ampliación de la "banda" de cesiones obligatorias y gratuitas, que con carácter general se fijan en un porcentaje comprendido entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media ponderada.

En primer lugar, es relevante plantear qué son y para qué se establecen estas cesiones obligatorias y gratuitas de suelo lucrativo. No suponen una carga para garantizar una provisión determinada de espacios verdes o de otros bienes ambientales necesarios para el desarrollo en cuestión, ni sustituye otros costes, como el de infraestructuras, que también se han de satisfacer; es el instrumento que permite el reparto del beneficio del desarrollo urbanístico. La justificación de este reparto resulta de la asignación de cargas derivada de la actividad urbanística. El desarrollo urbanístico incorpora unas cargas adicionales a la Administración en términos de prestación de servicios públicos y dotación de infraestructuras, lo que justifica su apropiación de parte de las plusvalías generadas con la promoción. De hecho, regulaciones de países de nuestro entorno han llegado a atribuir toda la plusvalía a la Administración pública.

En cuanto al objetivo de estas cesiones, se integran en los patrimonios públicos de suelo. Estos, por tanto, se crean a partir de los suelos cedidos en las cesiones obligatorias en las actuaciones de transformación

urbanística, y cuantos otros establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. La norma establece que deberán destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Por otro lado, la norma establece como deber de las Administraciones públicas la **reserva del 30% de las viviendas previstas por la ordenación urbanística** en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización en régimen de protección pública. El objetivo de esta reserva es doble: Por un lado, paliar la escasez de suelo con valores de repercusión que permitan promover vivienda protegida. Por otro, evitar la promoción separada de viviendas protegidas y libres, y la consiguiente creación de "ghetos".

Es en el ámbito de la valoración del suelo en el que la nueva Ley ha sido objeto de una mayor controversia. El espíritu de la Ley se basa en la valoración del suelo conforme a su situación en el momento de la tasación y excluye de la valoración las **expectativas especulativas** asociadas al mismo. Así pues, el régimen de valoraciones determina el valor como el **valor de mercado conforme a su situación real,** la cual viene determinada por la combinación de dos aspectos: naturaleza del suelo (rural o urbanizado) y grado de ejecución de la urbanización o edificación.

El Proyecto define **dos situaciones básicas** del suelo: **suelo rural** y **urbanizado**, e introduce el concepto de **"actuaciones de transformación urbanística",** definidas como 1) las de nueva urbanización (paso de suelo rural a urbanizado, o reforma de urbanización ya existente, y 2) la de dotación (incremento de edificabilidad). El **suelo rural** es el integrado por el suelo "protegido", y el suelo para el que se permite su paso a la situación de urbanizado, hasta que termine la actuación de urbanización.

En términos generales, el **valor de un suelo rural** no sujeto a transformación urbanística debe obtenerse en base a la renta futura que sería capaz de generar atendiendo a su uso. El valor, tanto del **suelo rural sujeto a transformación** como del **suelo urbanizado,** tendrá en cuenta las circunstancias urbanísticas que afectan a cada uno de estos tipos de suelo. En el caso del suelo urbanizado, sus circunstancias vendrán determinadas por el grado de edificación, mientras que en el suelo rural sujeto a transformación, las circunstancias urbanísticas quedan definidas por el grado de urbanización realizado.

Por tanto, de forma general, el suelo rural se valora atendiendo a su naturaleza agrícola en el momento de la tasación y no considera las **expectativas** derivadas de la asignación de edificabilidades y usos.

Sin menoscabo de dicho principio general de no considerar expectativas de recalificación del suelo rural, la Ley recoge la **posibilidad de corregir al alza, hasta un máximo del doble, el valor de dicho suelo en función de factores de localización,** como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica.

La principal novedad que introduce la Ley respecto a la Ley 6/1998, en lo que se refiere a la metodología de valoración del suelo en **su proceso de transformación** —de rural a urbanizado— consiste en **retrasar la inclusión de las plusvalías** —derivadas de la asignación de edificabilidades y usos— en la determinación del valor, **hasta el inicio de las actuaciones de urbanización** (esto es, hasta el momento en que comienza la ejecución material de las mismas).

En definitiva, los nuevos criterios de valoración tratan de ser disuasorios, **al incrementar el coste de llevar a cabo prácticas especulativas de retención de terrenos y de entorpecimiento del proceso urbanístico.**

3. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA DEL MERCADO DE SUELO

El suelo es un **recurso económico, natural, escaso y no renovable.** Además de su valor patrimonial desde una perspectiva social y medio-ambiental, desde el punto de vista económico el suelo puede tener tres finalidades RIERA, (1997:1) Espacio

para las actividades productivas, infraestructuras o residencias. 2) Bien productivo que aporta materiales para la agricultura, o 3) Depósito de valor, como bien de inversión

Por otro lado, el suelo es un **bien privado puro** porque cumple los siguientes requisitos: *a*) es **excluible** (es posible excluir a una persona del uso del suelo) y *b*) es **rival** (el uso del suelo por una persona no permite que otra persona utilice simultáneamente el mismo suelo). Además, el suelo es un **bien normal,** en el sentido que con incrementos de renta, la demanda de suelo aumenta (a diferencia de lo que ocurre con los bienes inferiores).

Dadas estas características, la teoría económica diría que la libre interacción de los agentes que actúan racionalmente con el objetivo de maximizar la utilidad en régimen de **competencia perfecta,** maximiza el bienestar de todos los agentes con la obtención, como resultado, de precios y cantidades eficientes.

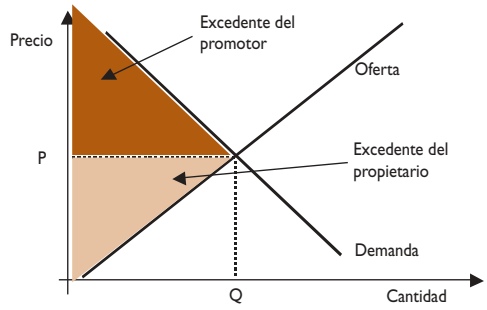


FIG. 3. Mercado del suelo en "competencia perfecta"

Sin embargo, hay que tener en cuenta características del suelo que cuestionan el alcance de la maximización del bienestar social como consecuencia de la libre interacción de los agentes económicos en el mercado del suelo. Hay factores de peso que justifican la intervención del sector público en el mercado del suelo en la medida en que la existencia de fallos en el mercado convierten al mercado del suelo en un mercado no perfectamente competitivo.

- El suelo es un **bien no plenamente comerciable** ya que no se puede transportar, de forma que una característica esencial del suelo será su localización geográfica. El suelo sólo puede ser consumido donde se produce. Como consecuencia, podemos decir que el suelo **no es un bien homogéneo,** en la medida en que **su localización es una característica esencial del bien.**
- El suelo es un **bien integrante de la vivienda.** Por tanto, las oscilaciones en la demanda de uno afectan al precio de otro. De ahí procede el papel y trascendencia que se atribuye al suelo en el proceso de construcción de la vivienda, especialmente porque la vivienda es un bien esencial, en la medida en que está reconocido el derecho de todo ciudadano de tener una vivienda digna y adecuada.
- La actividad urbanística genera ciertas **externalidades negativas** a agentes no participantes en el mercado en caso de no disponer de regulaciones urbanísticas. Las externalidades negativas proceden de lo que supondría una ineficiencia de los servicios públicos en una ciudad dispersa frente a un modelo de ciudad compacta, que minimiza los gastos en infraestructuras públicas gracias a la concentración urbana. La ineficiencia en la **provisión de bienes públicos** podría tomar diversas formas. Por ejemplo ocupación en cinta (a lo largo de las carreteras,...) y ocupación *leap frog* (urbanización de zonas no contiguas a la espera que suba el precio de las intermedias para urbanizarlas posteriormente) GARCÍA MONTALVO (2000).
- La necesidad de grandes inversiones iniciales en la actividad inmobiliaria así como los elevados costes de transacción y la incertidumbre vinculada a la actividad hace que a menudo **no haya muchos pequeños compradores y vendedores,** sino que se concentre la propiedad del suelo en pocas manos que son capaces de apropiarse de rentas oligopolísticas.

3.1. Singularidades del mercado del suelo

3.1.1. *Oferta inelástica*

El suelo es un bien escaso con una oferta limitada y no renovable, pero la principal limitación en la cantidad del suelo urbanizable disponible se produce en el corto plazo a causa de la necesidad de revisión de las decisiones de la administración pública (modificación de los planes de ordenación urbana) que pueden dilatarse en el tiempo. Por tanto, en el corto plazo cuando se produce un incremento de la demanda, la oferta de suelo está limitada, mientras que **la elasticidad de la oferta de suelo en el medio/largo plazo depende de la velocidad de gestión de la administración pública correspondiente.**

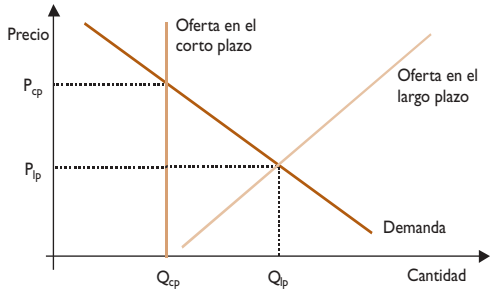


FIG. 4. Mercado del suelo en el corto y el largo plazo

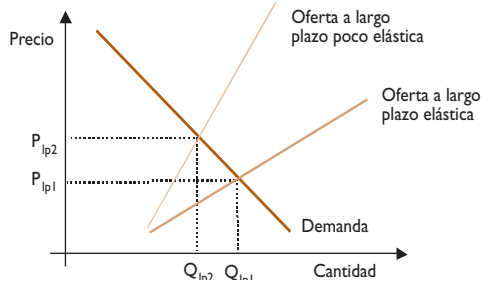


FIG. 5. Mercado del suelo en el largo plazo

3.1.2. *Costes de transacción*

El proceso de urbanización de un terreno está sujeto a **elevados costes de transacción** a los que tiene que hacer frente el promotor y que pueden simplificarse en los siguientes puntos:

- **Pago de precios monopolísticos** a los propietarios de las últimas parcelas disponibles (*planning delay* y *rent seeking)*.
- **Elevados costes financieros** derivados de la necesidad de desembolso inmediato para la compra del suelo, mientras que los rendimientos de la inversión se obtendrán en un plazo largo de tiempo.
- Elevado **riesgo asociado a la incertidumbre** acerca de los plazos y los resultados de las decisiones administrativas.

Todos estos factores contribuyen a incrementar el coste fijo del suelo fomentando la concentración de la propiedad, con lo que se produce una situación de monopolio en la que el suelo se distribuye en pocas manos. El equilibrio resultante de la maximización de los beneficios del monopolista que se produce al igualar el coste marginal de ofrecer un metro cuadrado adicional con el ingreso marginal que obtiene de este, resulta en un equilibrio en el que se pierde excedente social al fijarse una cantidad menor a la que resultaría de la competencia perfecta y un precio superior HERCE & *et al.* (2005).

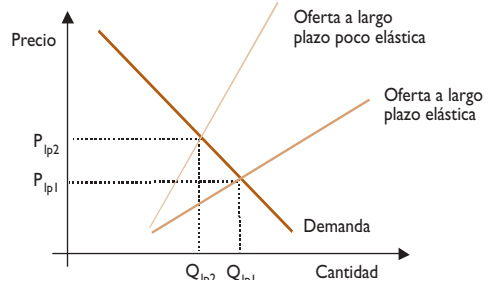


FIG. 6. Mercado del suelo con costes de transacción

3.1.3. *Formación de precios del suelo*

El precio del suelo depende de las características que lo definen así como de la demanda asociada a cada una de estas características. Como hemos definido anteriormente, el suelo no es un bien homogéneo y una de sus características es su localización. Por lo tanto, la formación del

precio del suelo se producirá del centro hacia la periferia, de forma que, en principio, una mayor distancia efectiva del centro resultará en un menor precio del suelo.

De esta relación se obtiene que una mayor cantidad de suelo disponible en la periferia puede repercutir en un menor precio del suelo en la periferia, pero no necesariamente en el centro, en la medida en que la demanda para los dos tipos de suelo, a priori, es distinta. Por lo tanto, **la disponibilidad de suelo urbanizado es una condición necesaria, pero no suficiente para la moderación del precio del suelo.** Es decir, la eliminación de la frontera urbanística no es una condición suficiente para la moderación de los precios.

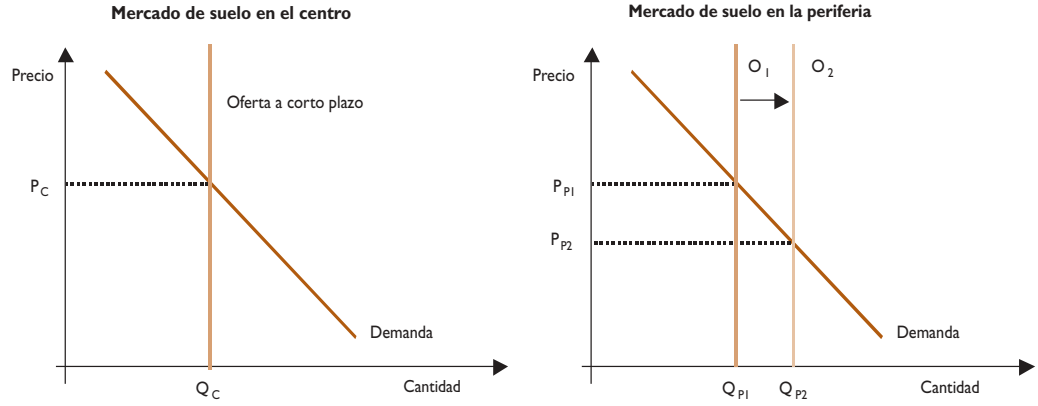


FIG. 7. Mercados de suelo en el centro y en la periferia

En la medida en que el suelo es un input productivo para la vivienda, el precio del suelo guardará una relación con el precio de la vivienda. Es decir, la demanda de suelo es una demanda derivada de la demanda de vivienda. Por tanto, el precio del suelo incorporará un componente de expectativas que será una función de la probabilidad construir vivienda en este suelo.

$$P_S = f(U,E,F,L)pP_v + (1 - p)P_r$$

Donde **U** es el uso del suelo (residencial, industrial, etc.), **E** la edificabilidad, **F** la fase del proyecto, **L** la localización, p la probabilidad de que la administración cambie la calificación del suelo (de rústico a sometido a actuaciones de transformación urbanística), **PV** es el precio de la vivienda y **PR** el precio del suelo rústico GARCÍA MONTALVO (2000).

Dado el elevado carácter cíclico del precio de la vivienda, el precio del suelo se hace eco de este efecto, incluso con una mayor intensidad en la medida que el coste del resto de inputs de la vivienda es menos volátil a consecuencia de su mayor grado de sustitución que hace su oferta más elástica que la del suelo. Por lo tanto, no sólo el precio del suelo es una función del precio de la vivienda sino que también se produce una transmisión del encarecimiento en sentido contrario, generando un círculo vicioso de crecimiento de los precios que intensifica las fluctuaciones del ciclo económico.

Hay que tener en cuenta que el precio de la vivienda no es sólo función del precio del suelo, sino que existen otros determinantes exógenos que afectan sus oscilaciones, como por ejemplo el crecimiento demográfico, el crecimiento de la renta per cápita, el coste del uso de capital residencial, la tasa de desempleo (especialmente juvenil) o los costes de construcción entre otros GARCÍA MONTALVO (2000). En estos casos, serían factores de demanda los que moverían las condiciones del mercado del suelo, incrementando el precio dada la inelasticidad de la oferta en el corto plazo.

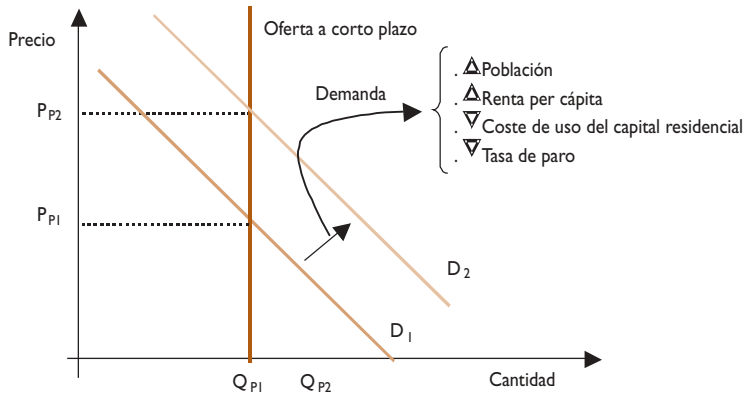


FIG. 8. Mercado del suelo con modificaciones de la demanda

3.1.4. *Búsqueda de rentas monopolísticas*

Los elevados costes financieros soportados por un tiempo incierto asociado al plazo de resolución de las distintas fases de producción de suelo suponen un importante riesgo que sólo grandes empresas con el apoyo o vinculadas a grupos financieros son capaces de asumir. Esta situación de oligopolio produce mayores precios de venta del suelo así como **conductas de búsqueda de rentas monopolísticas que tratan de obtener resoluciones favorables de las decisiones de la administración.**

Alternativamente, cuando la propiedad del suelo está repartida en un elevado número de pequeños propietarios, se requiere de la constitución de instituciones de gestión urbanística que tienen que alcanzar acuerdos entre los propietarios para iniciar el proceso de urbanización. Estos procesos incorporan el riesgo de resultar obsoletos si uno de los propietarios ejerce una **conducta oportunista** *(free-rider),* negándose a formar parte del proceso con el objetivo de sacar el máximo beneficio. De esta forma, el proceso se ralentiza ocasionando el pago de elevados precios por las últimas parcelas que ejercen su poder de monopolio en búsqueda de rentas.

Como forma de paliar este problema, algunas CC. AA. han introducido la posibilidad de que un tercer agente, generalmente un promotor, entre en este proceso adquiriendo el derecho de urbanizar el terreno. Esta medida responde a la voluntad de desbloquear procesos de urbanización por la conducta oportunista de algún propietario que se niegue a pagar los costes de urbanización. En este sentido, el agente urbanizador puede proceder a urbanizar el terreno sin el expreso consentimiento del propietario, recibiendo éste un solar de menor dimensión al terreno que tenía inicialmente, como contrapartida a los gatos de urbanización.

3.1.5. *Retención con fines especulativos*

La retención de suelo es una práctica especulativa que realiza el propietario del suelo con el objetivo de obtener la máxima rentabilidad. En realidad, esta práctica **responde a una gestión de cartera del propietario del suelo** que optimiza el siguiente problema: maximizar la rentabilidad esperada que depende del precio del suelo (dependiente de las fluctuaciones del ciclo económico) neto de los costes financieros y de oportunidad, que dependen del tipo de interés y de la inflación.

Desde el punto de vista de la teoría económica, este tipo de comportamiento de gestión de cartera **debería contribuir a la**

estabilización de precios a lo largo del ciclo económico, ya que en fases expansivas el incremento de la rentabilidad esperada incentiva a los propietarios a poner a la venta sus terrenos, incrementando la oferta disponible y moderando el precio, mientras que la retención en fases recesivas contribuye a que el precio no disminuya en exceso.

Ahora bien, esos efectos positivos que la especulación puede tener en algunos mercados, difícilmente se producen en el caso del suelo, dados los retardos en la fase de producción de suelo. En realidad, **la retroalimentación que existe entre los precios de los dos bienes** hace que los movimientos especulativos sobre uno de los bienes recaigan sobre el precio del otro y así sucesivamente, lo que **intensifica los movimientos del ciclo económico.** De esta forma, se produce una externalidad negativa que debe ser objeto de regulación, especialmente en la medida que este tipo de especulación incide directamente sobre el precio de un bien esencial como es la vivienda.

3.1.6. *Inconsistencia temporal: planes vinculantes vs no vinculantes*

Un dilema latente de la gestión de los procesos urbanísticos es el de si los planes urbanísticos deben ser vinculantes o no. Los planes no vinculantes estarían sujetos a un elevado nivel de discrecionalidad en la actividad urbanística con la consiguiente incertidumbre hasta la concesión de la licencia, que puede llegar a depender de cada caso específico. La alternativa sería la creación de planes vinculantes en los que la licencia es meramente declarativa, en el sentido que los derechos y deberes existen desde el momento de creación del plan. Sin embargo, una limitación de estos planes vinculantes es el entorno cambiante en el que operan: un mayor crecimiento demográfico al estimado puede incrementar la necesidad de suelo sometido a actuaciones de transformación urbanística que no estaba previsto en el plan inicial. Este es el principal motivo de la apuesta de la administración por planes de ordenación urbana vinculantes pero flexibles a potenciales modificaciones.

Sin embargo, este es el detonante de otro problema: **la existencia de incentivos a cambiar paulatinamente el plan urbanístico inicial resulta en la incorporación de las expectativas de cambios de clasificación del terreno en el precio del suelo,** incrementándose su coste. De esta forma la administración entra en un problema de **inconsistencia temporal.** La administración quisiera haber tenido suficiente credibilidad como para que el propietario pensara que el plan urbanístico era estable. Con esta percepción, el propietario del suelo no incorporaría expectativas de revalorización en el precio vinculadas a cambios del mismo, evitando el comportamiento oportunista con lo que se habría conseguido la solución óptima que es la puesta a la venta del suelo del propietario y la ejecución de las modificaciones necesarias en el plan urbanístico como para satisfacer el aumento en la demanda.

4. VIVIENDA Y SUELO/ EFICIENCIA Y SOSTENIBILIDAD

La conexión entre el suelo y la vivienda es clara, y el efecto determinante del suelo en el encarecimiento de la vivienda queda reconocido en las exposiciones de motivos de las sucesivas leyes de suelo en España. Cabe además considerar, desde una perspectiva económica, que el suelo no es soporte únicamente de la vivienda habitual sino de actividades productivas. El encarecimiento del suelo urbanizable, por tanto, además del problema de acceso a un bien preferente como la vivienda, desincentiva la implantación de actividades productivas, derivando en una pérdida de competitividad para atraer actividad económica en una economía globalizada, o en esquemas de localización irracional, tanto desde el punto de vista de la propia eficiencia de tales actividades como de los efectos medioambientales.

A continuación y para completar el análisis teórico previo y centrándonos ya en el caso español, se analizan estos

aspectos: el papel del suelo en la evolución de los precios de la vivienda, así como las implicaciones del modelo extensivo impulsado en los últimos años en la economía urbana.

La evolución del mercado inmobiliario residencial en España durante los últimos años ha estado caracterizada por un notable incremento en los niveles de actividad y un elevado crecimiento sostenido de los precios de la vivienda. De hecho, se ha asistido a la paradoja económica de encontrarnos con una dinámica alcista en el valor de un producto que ha recogido un sustancial aumento de la oferta, circunstancia que no ocurre en otros mercados de bienes normales.

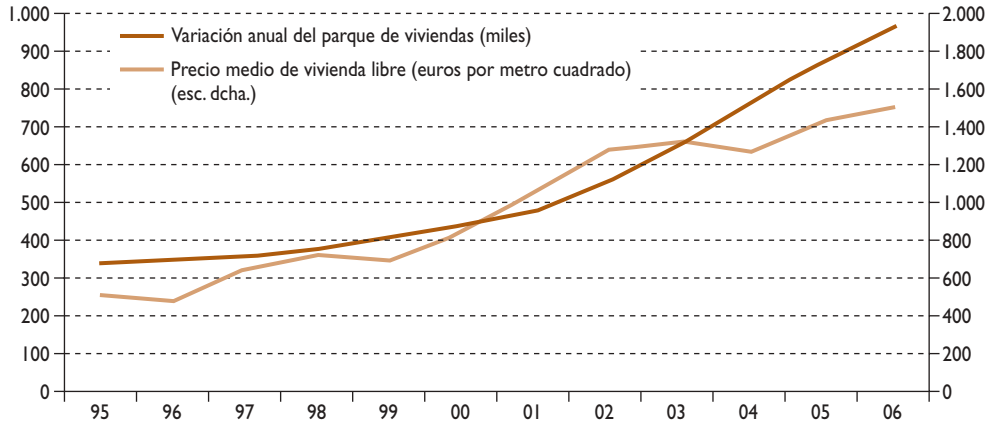


FIG. 9. Indicadores del mercado de vivienda en España

Fuente: AFI a partir de datos del Banco de España

Si bien es cierto que en España el crecimiento ha sido mayor en términos relativos y se ha prolongado de forma sostenida durante un período de tiempo más amplio, el fuerte incremento en los precios de la vivienda no ha sido un fenómeno aislado de nuestra economía, sino que se **ha correspondido con una tendencia en un gran número de países de la OCDE**[1].

Este carácter global encierra la lectura de que **los factores principales de impulso se han correspondido con la vertiente de la demanda**[2]. Éstos han sido la reducción de los tipos de interés hasta niveles mínimos históricos, el crecimiento de la renta disponible de las familias, la dinámica demográfica y la menor rentabilidad de productos alternativos de inversión, tales como las acciones.

Mayor claridad en esta lectura se puede observar en España, especialmente en el estudio comparado del mercado inmobiliario residencial en las diferentes Comunidades Autónomas (CC. AA. en adelante). De acuerdo a los resultados del análisis estático se observa como el precio es una función del nivel de renta disponible por habitante en cada región, mientras que del análisis dinámico se puede extraer que en gran medida son elementos comunes (un 80% frente al 20% los específicos) los que han provocado en los últimos años el fuerte encarecimiento de la vivienda[3].

[1] Una comparativa entre países de la evolución de precios de vivienda puede verse en AFI (2004) y AFI (2005).

[2] Un modelo de previsión de precios de vivienda puede verse en AFI (2003), AFI (2004) y AFI (2005).

[3] Un análisis de la segmentación regional del mercado de la vivienda puede verse en AFI (2003) y AFI (2004).

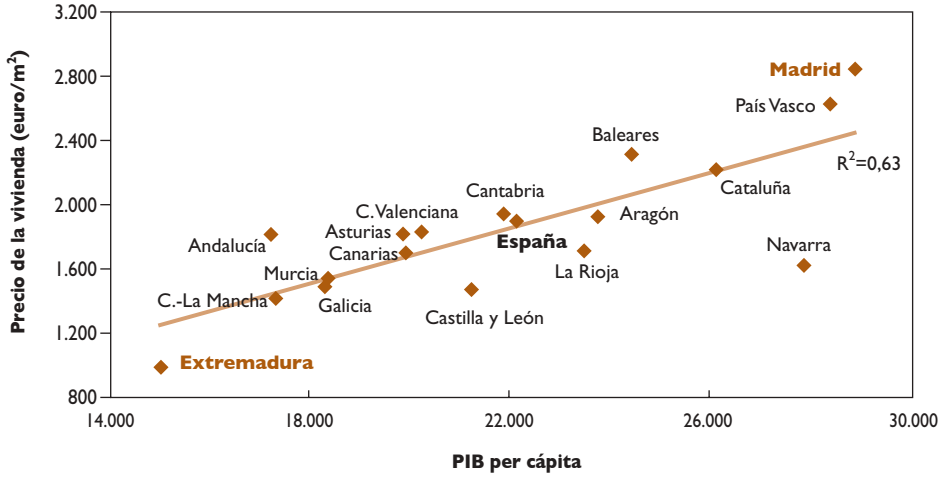


FIG. 10. Indicadores del mercado de vivienda en España Relación PIB per cápita y precio medio de la vivienda por Comunidades Autónomas

Fuente: AFI a partir de datos del INE y Ministerio de Vivienda

Del diagnóstico anterior puede concluirse que la demanda ha ejercido mucha más presión sobre la dinámica de precios de la vivienda que la oferta, aunque bien es cierto que los precios del suelo han crecido incluso a ritmos más elevados[4]. Ambos elementos estarían señalando con claridad un proceso de formación de precios un tanto perverso, por el que el valor del suelo recoge sistemáticamente la revalorización esperada de la vivienda.

Si bien es cierto, como se ha comentado anteriormente, que los principales factores explicativos en la evolución de los precios de la vivienda se corresponden con elementos asociados a la demanda, existen importantes limitaciones para actuar sobre ellos. La fijación de los tipos de interés de referencia le corresponde al Banco Central Europeo, mientras que la dinámica demográfica responde a la libre planificación familiar y procesos migratorios en muchos casos impredecibles.

Dadas estas restricciones, **es en el mercado del suelo donde las Administraciones Públicas pueden asumir un papel protagonista** con el objeto de corregir las imperfecciones y sesgos especulativos que tienen un traslado sobre el precio final de la vivienda, tratando de garantizar de esta manera una mejor accesibilidad de los ciudadanos al cumplimiento de uno de sus derechos constitucionales.

La espiral de precios de la vivienda de los últimos años no se puede imputar a una oferta de viviendas limitada. Como se ha apuntado la actividad de construcción residencial en España ha sido y se mantiene intensa: el número de viviendas iniciadas en España en los últimos años ha superado al total de la suma de las iniciadas en Alemania y Francia y supera el triple de las construidas en Reino Unido AFI (2005:161), donde la restricción de la oferta sí se plantea como una de las causas del sostenido ciclo alcista experimentado en su mercado residencial BARKER (2004).

Además de la intensidad, lo que ha caracterizado este fuerte crecimiento del parque ha sido su carácter expansivo. El incremento de superficie de suelo urbanizado ha sido significativamente superior que el crecimiento de viviendas, hogares y

[4] Según el Comité de Expertos de Urbanismo, MOPTMA (1996), el 55% del incremento de precio de la vivienda entre 1985 y 1992 respondió al aumento de coste del suelo. Según los datos de tasaciones publicados por el Banco de España, de 1998 a 2004 la vivienda se ha revalorizado un 125,2% y el suelo un 467,2%.

población. Los resultados publicados del Proyecto Corine Land Cover[5] muestran que de 1990 a 2000 el suelo urbanizado aumentó en un 10% (170.384 hectáreas), el doble que el crecimiento de la población entre 1991 y 2001, un 24,4% de lo construido en toda la historia y el doble que en Europa en la mitad de tiempo (un 20% entre 1980 y 2000). El 13,1% del primer kilómetro de costa de la península está urbanizado, un 34,2% en el caso de la costa mediterránea, con algunas provincias con porcentajes del 50% (Málaga, Barcelona y Alicante). Mientras, se han perdido 239.248 hectáreas de zonas forestales (–0,99%).

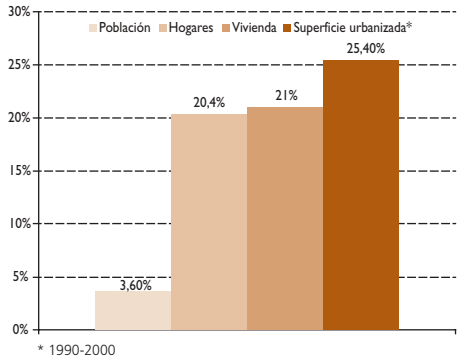
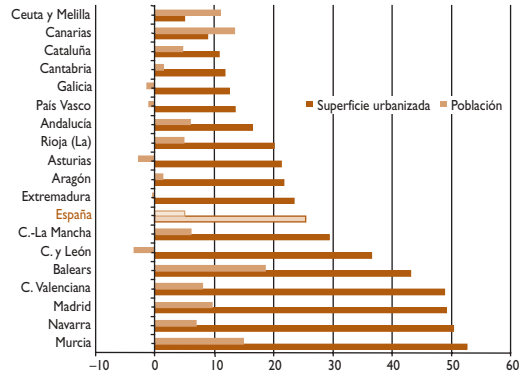


FIG. 11. Incremento población, hogares, vivienda y superficie urbanizada (1991-2001)



Crecimiento población y superficie urbanizada 1990-2000

Fuente: AFI a partir de Instituto Geográfico Nacional (Proyecto Corine Land Cover) e INE (Censos de Población y Vivienda

Uno de los indicadores de que esta intensa urbanización responde a un modelo más extensivo de desarrollo urbano es el **peso** que en la dinámica residencial han tenido las **viviendas unifamiliares.** Los datos indican que los visados para la construcción de viviendas unifamiliares supusieron en 2004 el 27,2% del total de viviendas de obra nueva. ¿Por qué este crecimiento extensivo? El fuerte **dinamismo de la vivienda secundaria,** tipología en la que la vivienda unifamiliar prolifera, **y los elevados precios de la vivienda** han llevado a que muchos hogares opten como vivienda principal por viviendas adosadas en la periferia. Información disponible por primera vez para 2004 permite distinguir entre viviendas unifamiliares, adosadas y exentas, y pisos individuales, en un edificio o bloque. Las primeras, con casi el doble de superficie media utilizable (195 m^2 frente a 122 m^2), fueron valoradas a un precio medio del metro cuadrado inferior en casi un 30% (1.302 euros, frente a 1.809 euros) BANCO DE ESPAÑA (2005). Como el propio Banco de España apunta,

> "La localización predominante de las viviendas unifamiliares en zonas periféricas de los núcleos urbanos debe ser un factor de peso para explicar dicho diferencial."

Esto se combina además con un parque de viviendas vacías que suponía en 2001 cerca de tres millones de viviendas, un 14% del parque de viviendas, con un crecimiento en la última década cercano al 17%.

Con los datos de visados puede confirmarse que su presencia se concentra

[5] Es un proyecto de la Agencia Europea de Medio Ambiente que forma parte del programa de Coordinación de Información Medioambiental (CORINE) de la Comisión Europea. Tiene como objetivo fundamental la captura de datos de tipo numérico y geográfico para la creación de una base de datos europea a escala 1:100.000 sobre la Cobertura y/o Uso del Territorio (Ocupación del suelo). Ver www.fomento.es y http://dataservice.eea.eu.int/dataservice/.

en zonas de vivienda secundaria (tanto costeras como de interior), y en aquellas con posibilidad de dotar de mayores espacios residenciales dada la mayor disponibilidad de suelo y su menor coste. En el 2006, casi la mitad de los visados de ejecución de obra de provincias como Segovia, Cáceres, Cuenca, o Ávila fueron para viviendas unifamiliares.

Si bien comparado con Europa el volumen de viviendas unifamiliares en España es inferior, el *boom* constructor de los últimos años y el incremento de este tipo de viviendas —en 2006 se construyeron un 60% más de viviendas unifamiliares que en 1997— refleja el aumento de demanda de este tipo de producto y un modelo de crecimiento urbano más extensivo.

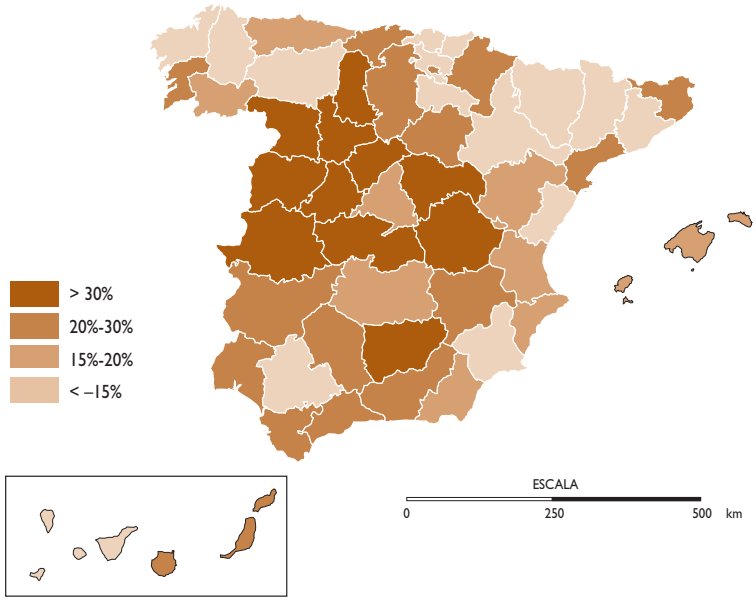


FIG. 12. Porcentaje de vivienda unifamiliares sobre total de visados (2006)

Fuente: AFI a partir de Ministerio de Fomento

4.1. Impactos económicos del modelo extensivo

Además de un consumo intenso de un recurso no renovable como el suelo, cabe plantearse qué otros impactos económicos se derivan de un desarrollo urbano extensivo. Al analizar esta cuestión se observa que la rebaja ya apuntada del precio de compra de una vivienda unifamiliar, se consigue con un **mayor coste,** no sólo de consumo de suelo, sino también recursos **públicos** (en la provisión de infraestructuras y servicios) **y privados** muy superiores a otros desarrollos de mayor densidad y compactos. La solución a los problemas de accesibilidad a la vivienda en España derivados del fuerte incremento de precios se está encontrando en modelos de crecimiento que suponen la generación de cargas importantes tanto para las familias adquirentes de ese producto como para la administración.

El incremento de los costes públicos vinculados a desarrollos residenciales extensivos, se deriva del mayor coste en dotación y mantenimiento de servicios e infraestructuras (electricidad, alumbrado, redes de agua y saneamiento)[6], del aumento en la intensidad de tráfico y la congestión de

[6] Según el estudio de SOCINTEC para la Diputación Foral de Bizcaia, el coste medio de una instalación eléctrica en una urbanización de baja densidad es cinco veces superior que en la ciudad: el alumbrado público cuesta cuatro veces más y el mantenimiento de las redes de agua y saneamiento es 2,5 veces más caro.

la red de movilidad[7] (de la mayor utilización del vehículo privado, lo que provoca problemas de congestión circulatoria y una reducción de modos de transporte alternativos). Esto produce también problemas medioambientales, aumentando las emisiones de CO2.[8]

El incremento de los costes privados para las familias residentes en estos desarrollos, se deriva de un mayor consumo de calefacción a igualdad de superficie[9], de agua[10] y de electricidad[11]. Además se incurre en costes superiores de desplazamiento y movilidad.

En conclusión, **vivir en una vivienda unifamiliar en la periferia es más caro para familias y absorbe más recursos públicos**[12]. Los costes públicos del crecimiento urbano disperso, sumados a los costes privados, además de los efectos que puedan derivarse en el declinar de los núcleos urbanos como resultado potencial adicional, son mayores que los beneficios vinculados a dar satisfacción a los hogares por soluciones de baja densidad, con mayores espacios verdes, y tamaño de la vivienda con menor precio[13]. Esto sin tener en consideración otros costes diferentes a los económicos como el aumento de la segregación espacial, con la consecuente creación de guetos y segregación social. En España, además, cabe destacar que la limitación de determinados recursos hace que un mayor consumo de los mismos adquiera especial relevancia. Este es el caso, por ejemplo, del consumo de agua. A los desequilibrios estructurales existentes de este recurso en el territorio peninsular se unen los problemas que el intenso desarrollo urbano de la costa, sobre todo mediterránea, está produciendo.

4.2. Modelos de crecimiento urbano sostenible: la ciudad compacta

El **urbanismo sostenible** se concibe desde la Unión Europea[14] como aquel que, entre otros aspectos, **trate al suelo como un recurso valioso** que se utilice de la manera más eficiente posible, reutilizando solares y edificios vacíos dentro de las zonas urbanas en vez de construir en terrenos vírgenes, evitando así la expansión urbana, que refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando la congestión del tráfico, el consumo de energía y la emisión de contaminantes. Al mismo tiempo deben protegerse y fomentarse la creación de espacios verdes, permitiendo que el centro de las ciudades sea un lugar agradable para vivir, para lo que es necesario planificar la expansión de las ciudades. Hablamos de la ciudad *razonablemente compacta.* Esta concepción es coherente con la definición más genérica de desarrollo sostenible generalmente empleada

> "Es el desarrollo que satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas."[15]

Además **la ciudad para convertirse en un polo de atracción y ser**

[7] En las ciudades más densas es más alto el porcentaje de utilización de los medios públicos para el transporte de personas o medios *soft* como la bicicleta. Kenworthy y Newman, (1989).

[8] Entre 1990 y 2001 las emisiones de CO_2 del transporte por carretera aumentaron un 57%, más del 4% anual, tasa superior al crecimiento del PIB. "la movilidad urbana motorizada crece a ritmo superior a la interurbana. (...). Se estima que cerca del 40% de las emisiones de CO_2 debidas al transporte son generadas por el transporte urbano y metropolitano, y es el grupo que más aumenta sus emisiones dentro del sector". MFOM (2004), p. 25.

[9] A igualdad de superficie, la casa unifamiliar implica un consumo energético de aproximadamente el triple de un apartamento: Owens, 1992, p. 82.

[10] Las familias que habitan viviendas unifamiliares emplean 1,69 veces más agua que las que habitan en la tipología familiar intensiva. Saurí Pujol y otros (2004). Ver también Iniesta Girona, J. J. (2004).

[11] Entre el 30% y el 40% según SOCINTEC (2004). Estudio realizado sobre el urban sprawl en Vizcaya para el instituto de Estudios territoriales de Bizcaia.

[12] Según el estudio realizado por SOCINTEC, y citado en Expansión, 17 de junio de 2004, en un adosado el coste anual es de 16.841 euros, incluyendo consumos domésticos, mantenimiento de urbanización y transporte. En la ciudad esta partida es de 7.258 euros. Además los costes de las construcciones de baja densidad son seis veces mayor para una población escasa y diseminada. El abastecimiento público (aguas y saneamiento, alumbrado y limpieza...) para una unifamiliar cuesta 1.903 euros al año, frente a los 168 euros de un piso.

[13] Para el caso de EEUU, ver Burchell, R. W *et al.* (2002).

[14] Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2004) 60 final, de 11 de febrero de 2004, *"Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano"*.

[15] Informe Brutland de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo "Nuestro Futuro Común" (1987, p. 9).

competitiva, debe anticiparse en su desarrollo, integrando en su diseño estratégico los nuevos problemas, las innovaciones tecnológicas y los nuevos planes de intervención. Para ello resulta imprescindible **alcanzar una "escala" suficiente de actividad.** Como en la economía de la producción, y en la de servicios públicos, sólo alcanzando una dimensión es posible utilizar procesos productivos más eficientes. Las externalidades que se generan en un ambiente urbano nacen, entre otros aspectos, CAMAGNI (2005: 35 y 36) de:

La concentración de la intervención del sector público, en lo que respecta a inversión (bienes públicos) y consumos públicos (servicios). Estas derivan en:

a. La concentración de infraestructuras de capital fijo social: nodos de transporte ferroviario, carreteras, aeropuertos... redes de telecomunicaciones de tecnología avanzada.
b. Una dimensión eficiente o economías de escala en el suministro de diversos servicios públicos (ejemplo: bomberos, gas, agua, alcantarillado, electricidad).

La naturaleza de la ciudad como incubadora de factores productivos y de mercado de los inputs de producción se deriva de disponer de:

a. Un mercado de trabajo más amplio, diversificado, flexible y avanzado,
b. Funciones superiores como la existencia de un mercado de capitales eficiente, instituciones de formación universitaria y la localización de centros de decisión públicos y privados.
c. Funciones urbanas especializadas, como son la variedad de servicios a empresas y comerciales especializados.
d. Una amplia oferta de capacidades empresariales y directivas,
e. Disponer de las economías de la comunicación e información,

Sin embargo no hay que olvidar que, si bien la aglomeración es una característica fundamental de la ciudad, la ciudad, como cualquier recurso económico utilizado de forma intensiva, **presenta rendimientos decrecientes**[16]. En ciudades densas la disponibilidad y accesibilidad a espacios verdes se reduce. Por ello, los modelos de referencia los constituyen formas de descentralización concentrada, como las perseguidas desde hace tiempo por la planificación danesa y holandesa, que desembocan en distintas formas de policentrismo y de refuerzo del "efecto urbano", con amplias zonas verdes en su interior, o la del Cinturón Verde en Gran Bretaña, que preservando espacios verdes en las ciudades, intenta prevenir la dispersión urbana *(urban sprawl)* PLANNING URBAN GUIDANCE (1993) ODPM. La OCDE (1995) ha destacado además como políticas de éxito y buenas prácticas, extensibles a otras ciudades, las políticas de revitalización de los centros urbanos, las políticas de reorganización policéntrica y los intentos de realizar una planificación integrada de transportes y usos de suelo. El caso de Vitoria-Gasteiz que ha sabido, a pesar de cuadruplicar su población desde 1950, mantener y desarrollar un entorno urbano compacto y de alta calidad, rodeado de un cinturón verde, se presenta en la Comunicación COM (2004) como buena práctica de urbanismo sostenible.

Ante estas reflexiones, el texto de la nueva norma plantea favorecer un desarrollo urbano sostenible, defendiendo el concepto de ciudad compacta. Esto no va en detrimento del desarrollo. Como puede concluirse de los argumentos presentados en esta sección, la ciudad compacta favorece y combina la competitividad económica con la protección del ambiente y la cohesión social. Así mismo, se plantea el uso efectivo de los inmuebles, fomentando la reducción de solares y viviendas vacías.

[16] OCDE (1995) La relación óptima entre dimensión de la ciudad y distancia recorrida per cápita se da en ciudades entre 20.000 y 100.000 habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

AFI, (2003a): *El mercado inmobiliario español*. En colaboración con ASPRIMA. Ed. Grupo Planner.

— (2003b): *Estimación de la demanda de vivienda en España 2003-2008*. Estudio realizado para APCE.

— (2004a): *El mercado inmobiliario español: Actualización 2004*. En colaboración con ASPRIMA. Ed. Grupo Planner.

— (2004b): *Demanda de vivienda (proyecciones al 2013), análisis de stock de vivienda, indicadores de accesibilidad.* Estudio realizado para APCE.

— (2005): *El mercado inmobiliario español: Actualización 2005*. En colaboración con ASPRIMA. Ed. Grupo Planner.

BANCO DE ESPAÑA (2005): "Las entidades de tasación: actividad 2004", en *Boletín Económico*, septiembre

BARKER, K (2004): *Review of Housing Suply. Delivering Stability: Securing our Future Housing Needs.* HM Treasury

BERGES LOBERA, Á. & D. MARTÍNEZ TURÉGANO (2004): "Condicionantes e implicaciones del sector inmobiliario español". *Economistas.* Número 100:164-172. Madrid. Colegio de Economistas,

BURCHELL, R. W. & *et al* (2002): *Costs of Sprawl—2000*. Transportation Research Board,

CAMAGNI, R. (2005): *Economía urbana*. Ed. A. Bosch.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, (2004): "Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano". *Comunicación* COM (2004)60 final

PARLAMENTO EUROPEO (2004): "Informe sobre la misión de información llevada a cabo en Valencia (España)". *Comisión de peticiones* Estrasburgo (Francia).

COMUNIDAD DE MADRID (2004): *Dictamen al Proyecto de la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid.*

GARCÍA MONTALVO, J. M., (2000): "El precio del suelo: la polémica interminable", en *Nuevas Fronteras de la Política Económica*, CREI y Universitat Pompeu Fabra.

HERCE, J.A., LÓPEZ GARCÍA, M. A., RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. y TALTAVULL, P. (2005): "El papel del suelo en el mercado de viviendas". *Economistas*, 103: 29-36. Madrid. Colegio de Economistas.

IESE (1999): *Libro Blanco del Sector Inmobiliario*.: Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica. Fundación de Estudios Inmobiliarios (FEI) Madrid

MOPTMA. COMISIÓN DE EXPERTOS SOBRE URBANISMO(1996): *Informe sobre suelo y urbanismo en España* Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente Madrid

MOPTMA. DIRECCIÓN GENERAL PARA LA VIVIENDA, LA ARQUITECTURA Y EL URBANISMO (1995): *Disponibilidad de suelo urbanizable en los Municipios de más de 20.000 habitantes* Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente Madrid

MFOM (2004): *Plan estratégico de Infraestructuras del transporte*. Documento propuesta.

NEWMAND, P.W & KENWORTH, J. R. (1989): "Gasoline consumption and cities: a comparison of US cities with a global survey", *Journal of the American Planning Association* n.º 1: 24-37.

OCDE (1995): *Urban Travel and sustainable development*, Environment Directorate, Paris.

RIERA, Pere (1997): *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación a otros países*, Universitat Autónoma de Barcelona.

SAURÍ PUJOL & *et al* (2004): "Tipologías de vivienda y consumo en la región metropolitana de Barcelona" *IV Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua,* Tortosa.

INIESTA GIRONA, J. J. (2004): "Las consecuencias del modelo urbano-turístico de la Costa Dorada sobre los recursos hídricos: el caso de Torredembarra". *Unitat de Geografia. Grup de Recerca d'Àanalisi Territorial i Estudis Turístics. Universitat Rovira i Virgili.* IV Congreso Ibérico sobre gestión y planificación del agua, Tortosa.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, (1993): *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*

— (1995):*La competencia en España: Balance y nuevas propuestas.*

Regulación, redistribución y desarrollo del suelo urbano como objetivos de la Ley

Jesús LEAL MALDONADO

Catedrático de Universidad, Director del Departamento de Sociología II, Facultad de Ciencias Políticas Sociología, Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: La revisión de la Ley de Suelo es una exigencia derivada de las propias transformaciones experimentadas en los últimos años por el sistema de producción inmobiliaria y más en concreto por la producción de vivienda en el que el cambio en los factores que lo constituyen exige un cambio en la intervención pública y en concreto en las políticas de suelo cuya máxima expresión es la Ley de Suelo.
En el análisis de la Ley se trata de ver su adecuación a los principios básicos de una política local de suelo. En este sentido se da un énfasis regulador en la ley, especialmente en lo que se refiere a la propiedad del suelo y a la distribución de sus usos. Se analizan los principios redistributivos a los que corresponde, particularmente lo que se refiere a las cesiones y a la localización de las viviendas protegidas y se estudia la capacidad de la Ley para impulsar un desarrollo sostenible en lo que influye fuertemente la regulación de las valoraciones.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Suelo urbano.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo trata contribuir a armar la justificación de la nueva Ley de Suelo, más allá de los argumentos expresados en su preámbulo y de los deducidos en su texto normativo. Pero lo hace desde una perspectiva sociourbanística, en la que se recogen las aportaciones de las teorías sobre el suelo y de las corrientes actuales de la Sociología Urbana que deben tenerse en cuenta a la hora de analizar ese texto que es la ley.

La tesis principal es que se trata de una ley exigida por el cambio del sistema inmobiliario y en especial por el sistema de producción de viviendas en España a lo largo de la última década. De acorde con esa necesidad que se trata de argumentar, el resultado previsto de la Ley debe ser el de una influencia tal sobre el sistema que permita el desarrollo de una ciudad algo más justa, más habitable y más sostenible.

El supuesto inicial es que los elementos que inciden en la producción inmobiliaria forman un sistema en el que la intervención pública es solo uno de los factores, en ese sistema de producción de espacio construido cualquier cambio en los factores que lo forman afecta de alguna manera a todo el conjunto y a cada uno de los demás elementos, en este sentido el cambio profundo acaecido a lo largo de los últimos diez años en el suelo, en la urbanización, en la promoción y en la demanda exigen un cambio en la intervención pública. Existe ya un cambio en la intervención del Estado que

se produce a partir del plan de vivienda de 2005, pero quedaba pendiente un cambio en el marco legislativo del suelo ya que el vigente había resultado contestado y quedaba desfasado con respecto al nuevo sistema. En la medida en que los cambios en los factores han afectado a elementos que alcanzan a todo el país, era natural que la reforma afectara a la Ley de Suelo nacional, modificando y especificando el marco de la propiedad y el de las valoraciones urbanísticas, competencia del Estado.

La coyuntura actual responde a una situación determinada de ese sistema que no es permanente sino que está compuesta por elementos que cambian y al cambiar influyen en los demás elementos que al adaptarse a la nueva situación producen cambios en sus características. En ese sentido no deben considerarse las condiciones del espacio construido y sus características como algo inamovible, el inmobiliario experimenta transformaciones que nos obligan a revisar la condición de estático con el que solemos considerarlo. De esa manera tampoco podemos hablar de una realidad inamovible que es afectada por las intervenciones públicas, en términos de medidas concretas o en términos de leyes como la que se comenta en este artículo.

Los principales cambios en el sistema afectan en primer lugar a las necesidades de espacio construido, tanto de vivienda como de actividades. Las características de la pirámide española de población muestran una considerable proporción de jóvenes en edad de formar un nuevo hogar, el retraso que se había venido dando en la edad de emancipación a lo largo de los años ochenta y la primer mitad de los noventa ocultaba parcialmente esta potencialidad de formación de nuevos hogares que se dispara a finales de los años noventa y principios del presente siglo con la llegada a esa edad media de emancipación de las cohortes más numerosas de la historia a las que acompaña un ligero receso de esa edad a la que los jóvenes dejan el hogar paterno (FIG. 1). Si a ese hecho añadimos el aumento de la independencia residencial de los mayores y la demanda de vivienda del enorme flujo de inmigrantes que se asientan en España, a lo largo de la última década, llegamos a una demanda de espacio residencial de unas dimensiones considerables, como nunca se había dado hasta ahora en España. Pero además, a esa enorme demanda todavía habría que añadirle la demanda de viviendas secundarias por parte de españoles y extranjeros.

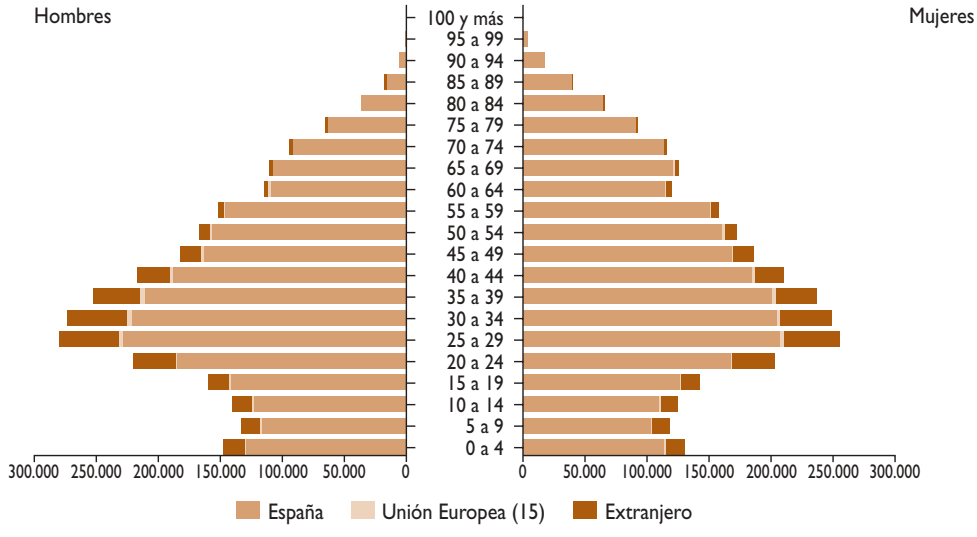


FIG. 1. Pirámide de Población de la Comunidad de Madrid. 2003

Fuente: Padrón de habitantes 2003

El segundo cambio afecta a la producción inmobiliaria, en efecto, a lo largo de los últimos años se ha producido un incremento notable en la producción de viviendas (FIG. 2), oficinas y espacio público que ha cambiado buena parte del entorno de las ciudades españolas, muy especialmente de las grandes ciudades cuya extensión se ha desarrollado enormemente, con formas de crecimiento que con frecuencia rompen con las formas propias de las ciudades españolas, debido a su dispersión y baja densidad, con desarrollos poco sostenibles que exigen una elevada inversión en infraestructuras y en su mantenimiento.

Este crecimiento ha afectado especialmente a la vivienda y en particular a la vivienda libre ya que en la vivienda de protección pública se ha producido un descenso proporcional en relación con el total de vivienda construida, lo que afecta de forma considerable a los hogares que desean acceder a una vivienda sin más recursos que sus propios salarios y los ahorros obtenidos a partir de su trabajo: jóvenes e inmigrantes sitúan el acceso a la vivienda como uno de sus principales problemas.

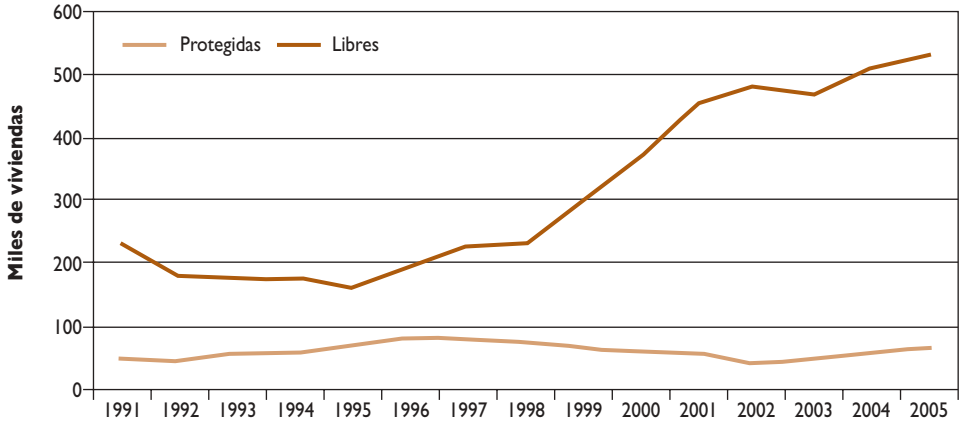


FIG. 2. Evolución de la producción de viviendas según su grado de protección

Fuente: Ministerio de Vivienda

El tercer cambio importante afecta al factor financiero. El elevado precio unitario de los bienes inmobiliarios y en concreto de la vivienda, exigen de forma bastante generalizada el recurso a los préstamos bancarios, desarrollando toda una rama en los mismos que es la hipotecaria. Pues bien, como consecuencia de la mayor estabilidad política y económica española y Europea y debido a la entrada de España en la moneda única europea, se ha producido un cambio en los créditos hipotecarios más que notable que ha permitido un mayor endeudamiento de entidades y de hogares, derivado de una reducción de las tasas de interés de las hipotecas que pasan del 15,5% en 1990 al 3,75% en el 2005, su punto más bajo. A esto hay que añadir el incremento del tiempo de reembolso de los préstamos que se establece actualmente en una media de 28 años, con algunos créditos que llegan incluso a los 40 años de horizonte de amortización.

El cuarto elemento derivado de estos que ha experimentado un elevado cambio ha sido la comercialización de los productos inmobiliarios, con un incremento notable de los precios de las oficinas y de las viviendas. En especial en estas últimas el precio ha crecido de forma generalizada en todos los ámbitos, en el rural y en el urbano, en los centros y en las periferias de las ciudades, incrementando el esfuerzo que tienen que hacer los hogares para poder alojarse en una vivienda digna (FIG. 3). Ese hecho lleva a un cierto alarmismo social, de forma que el problema de la vivienda se manifiesta como uno de los tres grandes problemas de la sociedad española en las últimas encuestas de opinión llevadas a cabo por las entidades solventes que las suelen realizar.

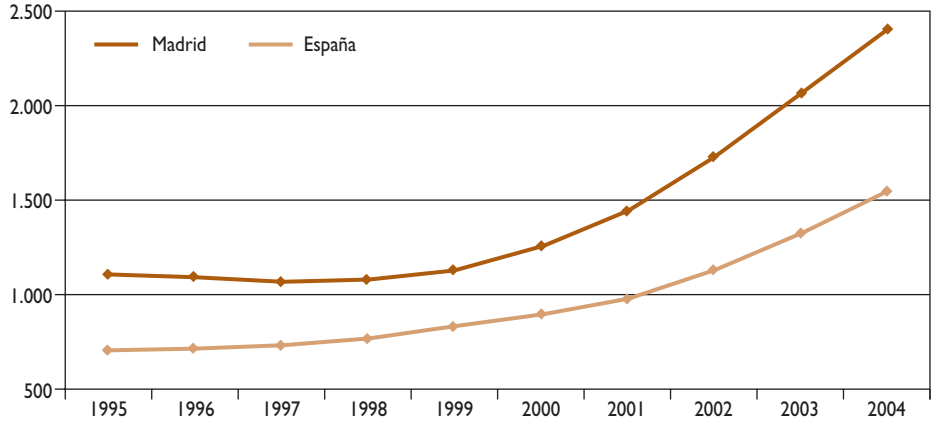


FIG. 3. Evolución del precio medio anual del metro cuadrado de la vivienda libre en la Comunidad de Madrid y en España (euros constantes 2005)

Fuente: Ministerio de Vivienda

Finalmente estos cambios han afectado también a la propiedad del suelo. Los precios elevados de las viviendas se han trasladado al suelo, como suele ser habitual y las transacciones de suelo han adquirido valores notables. Las expectativas creadas por esta subida de precios han servido de reclamo a los inversores y especialmente a aquellos más favorecidos por el crecimiento económico del país y por la rentabilidad de las promociones inmobiliarias que absorbían una parte del crecimiento de los precios junto con los beneficios ordinarios de la promoción. El resultado ha sido en muchos casos una concentración de la propiedad del suelo en los entornos urbanos que dificulta una fluctuación de los precios.

En estas circunstancias, se exigía un cambio en la intervención pública que sirviera de marco para el desarrollo de nuevas normativas autonómicas sobre el suelo, adaptándose a las nuevas circunstancias del sistema productivo. Naturalmente ese marco tendría que restringirse a las competencias del Estado Central en materia de suelo y urbanismo, limitándose a los aspectos que regulan la propiedad del suelo y la valoración inmobiliaria.

La intervención del estado tiene como marco claro los mandatos constitucionales de garantizar el acceso a la vivienda y de impedir la especulación del suelo. Sus objetivos estarán fundamentados por estos mandatos y en concreto tratarán de impulsar un sistema en el que exista la posibilidad de desarrollar aquellas viviendas que sean accesibles para los ciudadanos, respondiendo con ellos a los principios de solidaridad propios del Estado de Bienestar que se ejercita en todos los países de Europa. Más allá de esas exigencias se trata de establecer un marco coherente en el que se pueda desarrollar un urbanismo solidario y sostenible que facilite los principios de cohesión social.

La Ley de Suelo como instrumento de intervención pública sobre la situación y las actividades inmobiliarias puede y debe cambiar por las propias exigencias que la transformación de los otros elementos del sistema inducen, pero a su vez, al cambiar induce una serie de transformaciones que afectan a sus elementos entre los que estaría el propio precio del suelo. Establecer que la Ley altera el orden de las cosas es como establecer que el cambio tecnológico o las transformaciones del sistema financiero contribuyen a cambiar el funcionamiento del sistema y las características del mercado. La Ley es parte necesaria del propio sistema e interactúa con él. El desafío es que este instrumento jurídico, se encuadre adecuadamente en el ordenamiento legal y que produzca los efectos que se pretenden en función de los objetivos políticos que se tratan de llevar a cabo.

2. LOS CONCEPTOS

El suelo es un bien con una característica especial: es irrepetible y necesario para la actividad humana, de manera que aunque está sujeto a la compra y venta y, por lo tanto, a una valoración económica, tiene un comportamiento bastante atípico en relación con otras mercancías. Existe una diversidad de teorías al respecto, pero la que se aproxima más es la que equipara el comportamiento económico del suelo al de los bienes únicos y en concreto al mercado del arte. De hecho el suelo como tal no tiene precio en el mercado sino que es el propio adquirente el que fija su valor económico. Por ello, en primer lugar, se cuestiona su condición de mercancía como tal y, en segundo lugar, no se le pueden aplicar de forma indiscriminada las leyes y principios económicos que rigen para esas mercancías que se compran y se venden en un mercado que regula sus precios en función de la demanda, la oferta y las disponibilidades y que en definitiva es el que organiza las dimensiones de su producción.

La falta de consideración del peculiar comportamiento económico del suelo, puede llevar a planteamientos erróneos como la iniciativa de generalizar el aprovechamiento del suelo como urbano para todo el ámbito municipal, con el mismo planteamiento de suponer que se puede establecer un equilibrio entre la oferta y la demanda en las transacciones de este bien que tiene esas condiciones específicas que conducen a un comportamiento diferencial respecto a otros bienes capaces de ser producidos en función de las fluctuaciones de la demanda.

En nuestra sociedad el suelo es susceptible de una apropiación privada, es más, dicha apropiación es una de las bases del orden jurídico y económico existente, con lo que nos enfrentamos a la paradoja de que ese bien que es necesario para cualquier actividad, y en concreto para las actividades colectivas, puede gozar de un estatuto de privacidad que en ocasiones entra en contradicción con los fines sociales que se le exigen. En este sentido, el carácter de ser soporte de las actividades le da por otro lado al suelo una situación de condicionante de las mismas que puede entrar en contradicción con las afinidades e incompatibilidades propias de las actividades humanas. Por lo tanto el suelo debe someterse a una regulación respecto a las actividades que debe recibir sobre sí, esto puede llegar incluso a plantear en algunos países una disparidad entre la privacidad del suelo y la de aquello que se asienta sobre él.

Las teorías que tratan de explicar el valor del suelo han suscitado un gran interés y una extensa literatura, desde los planteamientos de Karl Marx en el libro segundo del Capital hasta nuestros días, pasando por las teorías funcionalistas y neoliberales. En resumen se puede decir que existen dos tipos de teorías del suelo (Lipietz 1980): las que manifiestan que el suelo tiene un valor intrínseco en sí mismo, como cualquier otra mercancía y las que establecen que el suelo en sí no tiene valor y que son los elementos adicionales que se establecen sobre él o los condicionantes en términos de localización o características productivas los que le asignan el precio que adquiere en el mercado. Entre las teorías del suelo-valor se agrupan sobre todo las teorías neoclásicas como las de ALONSO (1971) y WINGO (1976) desarrolladas en los sesenta y setenta en las que tratan de explicar la formación de los precios de la vivienda y por ende del suelo en las ciudades a partir de las decisiones individuales de los hogares y de las alternativas que se les presentan en relación con la centralidad, el coste del transporte y la disposición mayor o menor de espacio residencial. Las teorías del suelo no-valor está contemplada por autores de posiciones críticas tales como las de MASSEY (1978) TOPALOV (1984: 1-54) o el propio LIPIETZ (1977), que plantean que el valor proviene sobre todo de la rentabilidad de lo que se produzca en él, ya sea producción agrícola o viviendas. La cuestión es importante, porque afecta a las medidas que deben tomarse a la hora de la regulación de dichos precios.

La posición de la Ley se acerca más bien a las teorías del suelo no-valor, es decir que no existe un valor genérico del suelo sino un valor que se produce en relación con los desarrollos que se dan en ese suelo y que son los que justifican un precio determinado del mismo. El suelo sin una inversión urbanística determinada tendría el valor que

puede tener un suelo similar sin urbanizar y sin un destino urbano. La inversión sobre el mismo, en término de urbanización y construcción, su relación con las infraestructuras, los equipamientos y los servicios generales, a partir de esas inversiones serían los que le atribuirían un valor extra sobre los suelos no urbanos similares. Por otra parte el recurso a la renta o a la producción como medida del valor, es la forma como se desarrolla la explicación del precio del suelo en las teorías del no-valor, para la que ese precio no es sino una acumulación del fruto que produce, ya sea por su producción en sí o por su alquiler (renta del suelo).

Esta concepción no atenta contra nada ni contra nadie, la realidad como se ha dicho antes es cambiante y el valor del suelo sería una de las expresiones de la nueva coyuntura del sistema inmobiliario influido por la Ley y por otros elementos. Algunos autores como Antonio SANTILLANA (1972) atribuyen al suelo un valor expectante, quiere decir que se alinea claramente con los teóricos del suelo-valor. Pero existe un problema serio a la hora de fijar ese valor expectante, se trata de que entra con facilidad en contradicción con la propia Constitución Española que prohíbe expresamente la especulación. El valor expectante del suelo supone en la mayor parte de los casos un elemento de especulación que va más allá de las atribuciones de valor generada por lo que se añade al propio suelo. Elevar el valor del suelo por una calificación decidida en un plan sería una forma de fijación de ese valor expectante y en definitiva una forma de especulación que la Constitución prohíbe expresamente. El permitir esa fijación de la pura expectación al valor, es uno de los errores de algunas normativas que entran en contradicción con la normativa constitucional.

Los usos y las actividades que se asientan en ese suelo urbano pueden ser de muy diversas características. El preámbulo de la Ley se refiere expresamente a la forma de actuación de los planes a partir de la fijación de usos, lo que se ha denominado la zonificación *(zoning)* que en la práctica constituye la base de gran parte de los planes por la dificultad de controlar y distribuir adecuadamente esos usos en un entorno capitalista en el que se dan usos débiles y usos fuertes, usos dominantes y usos dominados cuya impronta espacial no está en relación con su funcionalidad.

El problema estriba en que los usos fuertes, es decir, las actividades más rentables se sobreponen sobre las menos rentables y en definitiva las suplantan. Una sucursal bancaria desplazará siempre a una panadería, porque es mucho más rentable, lo que se traduce en que ocupará los espacios más codiciados. Lo mismo sucede con las viviendas, la construcción de viviendas libres en igualdad de densidad permitida, será más rentable que la construcción de viviendas sociales públicas o que la edificación de viviendas de protección pública cuyo precio está tasado. Pero es necesario edificar esas viviendas protegidas porque una buena parte de los hogares no tienen capacidad para acceder a una vivienda libre en el sistema inmobiliario actual. Es más, la reducción de la proporción de esas viviendas sociales y protegidas a lo largo de los últimos años, como consecuencia de la elevación de los precios del suelo, plantea un problema social de gran magnitud que amenaza con alterar los principios de la cohesión social, no solo por lo que puede suponer de impulso para los movimientos sociales sino por su esencia discriminante.

Por cohesión social se entiende la situación social en la que los distintos grupos y las personas individuales tienen un grado de unión y relación entre ellas, más allá de sus diferencias en renta, etnia, cultura y clase, aunque solo sea la de la proximidad de la residencia. La existencia de una cierta cohesión es imprescindible para la gobernabilidad de una sociedad, su ausencia convertiría la vida cotidiana en una pesadilla por la sucesión de acciones y contestaciones sociales.

En ese sentido la garantía de la provisión de los usos necesarios, en términos de funciones o en términos de características de viviendas, constituye uno de los objetivos básicos de un Estado moderno y especialmente en España en donde la Constitución exige a los poderes públicos que provean de las condiciones para que todos los españoles puedan acceder a una vivienda digna.

La Ley va más allá y plantea que las viviendas de protección pública con precio tasado tengan una localización respetuosa con el principio de cohesión social ((artículo 10 b), lo que supondría un localización de las mismas con un cierto grado de mezcla con las vivienda libres. En este sentido se trata no solamente de una garantía de acceso sino de algo que va más allá que es la exigencia de las condiciones para garantizar una cohesión social entre los ciudadanos, para lo que la mezcla social resulta uno de sus elementos básicos (LELÉVRIER 2005, PONCE 2002). Esto se entiende en la actualidad por gran parte de leyes europeas y en concreto por la Ley de solidaridad francesa que exige una proporción mínima de viviendas sociales a todos los ayuntamientos, independientemente de sus características sociales y económicas, so pena de incurrir en una multa bastante cuantiosa.

3. LOS SUPUESTOS

El preámbulo de la Ley parte de un supuesto de agotamiento de las leyes precedentes afectadas sobre todo por la distribución de las competencias entre administraciones, en ese sentido manifiesta su respeto por una distribución de competencias y plantea la existencia de una serie de atribuciones a la Administración Central del Estado que serían las que regularía la Ley.

Pero ese agotamiento no debe entenderse solamente como un cambio en el reparto de competencias, existen otra serie de supuestos que fundamentan o condicionan la necesidad de una nueva regulación del suelo y del urbanismo, como sería el cambio experimentado en el sistema productivo inmobiliario y especialmente del sistema de producción de vivienda a lo largo de los últimos años, tal como se ha puesto en relevancia anteriormente.

En esta situación se hace necesario poder disponer de suelo tanto para el desarrollo de viviendas en propiedad a precio asequible para los que tratan de acceder a una vivienda, como en alquiler para aquellos hogares que elijan esta opción o simplemente para los que se vean obligados a ella por no reunir los recursos necesarios para la compra de la vivienda.

Hay que tener en cuenta que en esta nueva situación el alquiler y la propiedad se aproximan, la situación de una persona que opte por la propiedad supone una carga hipotecaria mensual que desde donde se puede ver actualmente, se extendería fácilmente a lo largo de toda su vida activa, para poder disfrutar en la jubilación de un patrimonio que supusiera una minoración de su gasto corriente y a la vez un cierto seguro de cara a situaciones problemáticas que exijan un gasto suplementario. El que elija el alquiler como alternativa perderá ese patrimonio al final del período de activo, con lo que tendría que prolongar el gasto en vivienda a lo largo de su jubilación, pero alternativamente tendría una mayor capacidad de movilidad, no dependiendo tanto de una localización concreta de la vivienda ya que la venta de la misma suele ser mucho más compleja que el alquiler y supone un gasto fiscal considerable, por los impuestos que hay que pagar con un cambio de vivienda.

Esa alternativa al alquiler es escasa en España, y la mayor parte de los hogares que disponen de una vivienda lo hace en propiedad frente a una proporción del 11,5% que lo hace en alquiler, una de las más bajas en Europa. No solo el alquiler no es contemplado por la mayoría de los residentes, sino que tampoco parece que haya una respuesta entusiasta por parte de los propietarios de vivienda para poner en el mercado de alquiler sus viviendas, a pesar de su potencial demanda por parte de los hogares que no tienen bien definido su proyecto familiar.

En este sentido, el cambio del sistema exige una mayor intervención del Estado en todas su dimensiones, ya que ha aumentado considerablemente el número de hogares que encuentran fuertes dificultades para poder acceder a una vivienda, ya sea en propiedad o en alquiler. La consecuencia es que o se controla el precio de la vivienda, a partir del precio del suelo, o se fomenta la adquisición del suelos para el desarrollo de una producción de viviendas con precios asequibles para los que no pueden acceder al mercado libre. Se trata en definitiva de

establecer un patrimonio desmercantilizado de suelo susceptible de plantear un mercado alternativo con precios asequibles. En este caso, la formación de una oferta desmercantilizada lleva de por sí a extender dicha oferta al propio suelo, lo que obliga a clasificarlo y separarlo, limitando una porción del mismo a un fin social exclusivo. Esta situación debería suponer la continuidad de esa calificación, pero ese hecho se deja a la intervención de las leyes del suelo de las comunidades autónomas, algunas de las cuales ya han optado por esa calificación transmitida a las viviendas. De todas maneras el Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 también se manifiesta en este sentido al prolongar a la vida útil de la vivienda de protección pública su calificación, considerando esta en 30 años

4. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA DE SUELO

Partimos del resumen de los objetivos de la política de suelo en los tres objetivos que la literatura sobre política local suele atribuir a la intervención pública, estos sería los de **regulación, redistribución y desarrollo** (NAVARRO & CLARK 2007). Una ley deberá por lo tanto establecer el equilibrio básico entre los derechos y competencias que faciliten estos tres objetivos convertidos en principios generales.

- En primer lugar, se debe **regular** la intervención de los diferentes agentes que modifican los usos existentes en un espacio determinado, entre dichos agentes se cuenta especialmente a la propiedad que tiene el dominio de ese espacio, pero se considera que ese dominio no es absoluto y que tiene una serie de derechos y deberes a los que debe atenerse, sobre todo para no interferir con otros derechos que en cualquier caso necesitaran de un espacio en el que desarrollarse. La regulación viene expresada en la nueva Ley de Suelo como uno de los principios básicos que no hace sino continuar la orientación que ha venido dándose a partir de las diversas leyes del suelo que se han ido sucediendo, aunque establece algunas innovaciones como es la de separar claramente la propiedad del suelo de la actividad edificatoria sobre el mismo (el vuelo), tal como se establece en gran parte de las legislaciones europeas sobre el suelo.
- El segundo objetivo que se plantea en una intervención pública local es el de **redistribución.** En una sociedad capitalista se da una tendencia del propio sistema a su destrucción, tal como describe Kart Polanyi (1989), la aplicación del liberalismo absoluto se hace en ese sentido imposible, tal como nos muestra la historia del siglo XIX y también la propia historia de las actuaciones urbanísticas. La libertad total de actuación terminaría entrando en contradicción con las exigencias de libertad individual y con las posibilidades de desarrollo que necesitan una serie de condiciones especiales, en términos de equipamientos, actividades e infraestructuras de comunicación y servicios.
  La redistribución sería una herencia de la etapa del modo de integración económica y social precedente, en la que los poderes públicos establecen un principio de reparto de los bienes producidos por una comunidad de forma que satisfaga las necesidades y pueda mantener los elementos comunes que se juzguen necesarios para el funcionamiento y progreso de la sociedad. De todos es conocido que la ciudad por sí misma tiende a incrementar las desigualdades sociales y económicas existentes (HARVEY 1987) y que se exige la intervención pública para poder establecer las rectificaciones correspondientes. Dicho en términos más coloquiales, es imprescindible un cierto Keynesianismo urbano que facilite el propio desarrollo del capitalismo, compensando las fuerzas que tienden a ahogarlo. En términos de la Ley de Suelo la redistribución atiende al mandato constitucional del artículo 47 que plantea la intervención pública como garante para preservar el derecho de todos a una vivienda digna.
- Finalmente el tercer principio sería el de **desarrollo;** las políticas de suelo deben orientar y facilitar los desarrollos

urbanísticos con carácter sostenible, a través de los planes generales y las directrices territoriales, estableciendo las medidas oportunas para que una vez consideradas los aspectos reguladores y redistributivos, la ciudad pueda crecer acorde con sus necesidades y sus opciones colectivas.

5. LA REGULACIÓN EN UN CRUCE DE DERECHOS QUE INTERFIEREN ENTRE SÍ

Acorde con los planteamientos anteriores, la Ley debe establecer las regulaciones generales pertinentes para que los derechos de propiedad no interfieran con los derechos del conjunto de la sociedad en las condiciones actuales del sistema inmobiliario y en particular del sistema inmobiliario residencial. Se trata de una regulación básica como corresponde a una ley nacional que debe servir de punto de arranque para las leyes autonómicas y a partir de ellas para los planes territoriales y urbanísticos.

La primera regulación que se exige tiene que ver con la intervención pública para el desarrollo de las infraestructuras y servicios de la población, lo que implica una serie de cesiones de suelo en el que se asienten estas funciones. Pero más allá de esa cesión fundamentada, que deberá ser acorde con las leyes autonómicas y con los planes de urbanismo que las desarrollen, existen una serie de cesiones más genéricas que deben ser también reguladas.

A finales de la década de los ochenta, a partir de la Ley de 6/1998 de 13 de abril se redujeron las cesiones a los ayuntamientos del 15% anterior al 10% considerando que la proporción anterior era excesiva y que debería reducirse e incluso suprimirse, debido a que al reducir las cesiones, se disminuía el coste real del suelo edificable y ello contribuiría a reducir los precios de la vivienda. Resulta especialmente paradójico porque a partir de ahí el crecimiento de los precios de la vivienda y el suelo adquirió unas dimensiones como no las había tenido en el medio siglo precedente. Lo que venía a demostrar que en realidad la proporción de esas donaciones no tenía una relación directa con la fijación de los precios del suelo. Más bien hay que pensar que esos precios, al tratarse de un bien básico, se forman a partir de los precios de la vivienda y estos se marcan en función de la capacidad económica de la demanda, en términos de solvencia y de volumen. Por eso resulta paradójico que se siga arguyendo que el establecimiento de cesiones va a suponer un encarecimiento de la vivienda, ya que considerado el precio medio de forma agregada, no cabe duda que un aumento de las viviendas de Protección pública supondría más bien una reducción de dicha cantidad.

La cuestión que se planteó era si debía seguirse con tales cesiones o por el contrario se suprimían a favor de otra medida. Pero en este sentido ha sido sobre todo el interés municipal el que ha primado. Es cierto que fue dicho interés, manifestado por la Federación de Municipios y Provincias el que logró frenar la intención de suprimir todas las cesiones. Para los municipios y especialmente para aquellos que están sometidos a un crecimiento elevado, las cesiones representan una parte importante en la formación de su patrimonio de suelo que va a constituir la base para una política local de vivienda pública, aunque algunos ayuntamientos lo hayan usado para otros fines.

La exigencia de dichas cesiones para poder llevar a cabo una política de vivienda social ha llevado a mantenerlas aunque dentro de un abanico amplio que va del 5 al 20%, siendo las leyes autonómicas las que especificarán la cuantía precisa. Estas cesiones deberían formar parte de un patrimonio local que en la medida de lo posible no debería enajenarse y que debería destinarse al asentamiento de viviendas sociales, cuya realización en suelo a precios de mercado sería imposible por el coste que podría acarrear a los municipios y a las comunidades. Por otra parte el hecho de ser un suelo publico facilitaría, al menos conceptualmente, la intención de construir en él viviendas sociales. De hecho la mayor parte de las viviendas sociales promovidas por entidades públicas en España, lo han sido en suelos de cesión. De cualquier manera la Ley establece el carácter social de estos suelos, cuando tuvieran la

sobredeterminación de vivienda de protección pública que debe mantenerse en su enajenación, en el caso de que se produjera.

Pero la asignación de un uso de vivienda social o de vivienda pública va a depender de la propia iniciativa municipal. Todo apunta a que se trata de una buena ocasión para dispersar las viviendas sociales en el territorio, localizándolas junto a las a las viviendas libres y de protección pública que estaban en el plan parcial correspondiente, que realiza la cesión. Eso permitiría poder establecer un cierto principio de mezcla social, especialmente en los barrios de hogares con rentas altas, rompiendo la tendencia a formar guetos cerrados que dificultan la cohesión social.

La regulación de los tipos de suelo constituye en sí una novedad que rompe con medio siglo de existencia de la categoría de suelo urbanizable que desaparece de la Ley estatal ya que se trataba de una categoría ambigua tal como plantea Valenzuela (1986) y sin sentido en la consideración que la Ley establece del suelo y su valoración. Esa desaparición distribuye las categorías generales de suelo entre el suelo urbano y el suelo no urbano, dándose dentro de cada una de esas categorías toda una serie de subdivisiones que van desde el suelo urbano consolidado hasta el suelo no urbano de protección. La supresión de esa categoría es acorde a lo expresado anteriormente sobre la sinrazón del valor expectante. Un suelo es urbano cuando, tras su calificación, ha recibido una serie de inversiones en orden a poder edificar sobre él. Puede haber grados de desarrollo de la inversión urbanizadora, lo que daría el grado de suelo urbano que puede atribuírsele.

6. REDISTRIBUCIÓN Y SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE BIENESTAR

El principio de redistribución es uno de los principios de la intervención pública. Es un principio democrático en la medida en la que trata de fundamentar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes básicos, independiente de su capacidad económica y de su situación. Es también un principio de cohesión social, tal como se ha definido esta anteriormente, ya que supone acortar las distancias que el mercado establece para los distintos individuos y hogares en el acceso a la vivienda. También es un principio típicamente constitucional, que tiene la solidaridad pública como base y el Estado de Bienestar como expresión de esta solidaridad.

En una situación de cambio como la actual en la que se da un cierto debilitamiento de la solidaridad familiar por los cambios en las formas de convivencia a la vez que se produce un cierto recrudecimiento de los procesos de desigualdad, se hace importante la función del Estado de Bienestar como garante de una redistribución que exprese la solidaridad social que se reduce en otros ámbitos. Por lo tanto esa redistribución viene justificada plenamente y se ejerce en el proceso de transformación urbana para posibilitar el desarrollo de viviendas de protección pública a precio tasado. Hay que tener en cuenta que el cambio del modelo inmobiliario a que hemos hecho referencia empuja hacia una concentración de las medidas de intervención para la provisión de viviendas de los hogares de renta baja en la consecución de suelo a precio asequible.

En efecto, si se considera la evolución de la figura de las viviendas de protección pública, observamos que en su origen su promoción se canalizaba a partir de instrumentos de financiación, en un momento histórico en el que el desarrollo del mercado hipotecario era escaso. Eso llevó a la creación de un banco público que garantizaba dicha financiación, para luego evolucionar e imponer una cuota de inversión a las Cajas de Ahorro que contribuyeron a afianzar esta financiación, en momentos en los que las viviendas de protección pública llegaban a superar en proporción a las viviendas libres. Pero la reducción de los intereses de los prestamos hipotecarios y la extensión del tiempo de reembolso de los préstamos en una situación como la actual, con un sistema financiero avanzado, hace que la ayuda financiera a las viviendas protegidas pierda su eficacia inicial ya que no aporta gran cosa sobre la reducción real del esfuerzo, lo que obliga a concentrar la intervención en otro tipo de ayudas. Teóricamente se podría establecer una

discriminación entre las viviendas libres y las protegidas en relación con la deducción fiscal, pero existe una cierta autonomía en el establecimiento de las medidas fiscales y una reticencia por parte del Ministerio de Economía y Hacienda a retocar este instrumento. Finalmente, más allá de las ayudas directas que puedan facilitarse a los adquirentes de viviendas de protección pública, queda la intervención en suelo, como la gran opción, en una coyuntura en que los precios del suelo son la gran barrera para el desarrollo de este tipo de viviendas.

La política de suelo se orienta pues a la formación de instrumentos que faciliten la producción de viviendas de protección pública, con un precio regulado, como fórmula más pertinente para desarrollar una intervención solidaria del Estado. En este sentido se puede decir que en la situación actual del sistema inmobiliario el instrumento principal de intervención del Estado para la producción de vivienda, no es ni el presupuesto directo ni la garantía de financiación, como era anteriormente sino la disposición de suelos finalistas para construir viviendas de protección pública.

En la medida en que la disposición de ese suelo se hace a partir de los planes de urbanismo y que estos son competencia municipal, se da un traslado hacia los ayuntamientos de la responsabilidad en la política de vivienda a partir de la consecución de espacios para la edificación de viviendas de protección pública y de viviendas sociales de patrimonio público. Este cambio ha sido todavía poco asimilado en España y son muchos los ayuntamientos que se consideran ajenos a esta exigencia de facilitar suelos para el desarrollo de estos tipos de vivienda. Por otra parte la sobredeterminación que implica esta calificación de suelo para viviendas de protección pública tiene que darse por aquellos que pueden legislar y que regulan las bases en las que se construyen los planes de urbanismo, es decir al Estado Central y a las Comunidades Autónomas.

Esto venía planteándose desde hace más de veinte años, partiendo de la actuación pionera del Plan de Ordenación Urbana de Madrid de 1985 en el que por primera vez aparece la sobrecalificación de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial. Esta medida tuvo diversos avatares, pero poco a poco fue entrando en la mayor parte de las leyes del suelo autonómicas, planteándose en la actualidad por primera vez en una Ley de Suelo estatal.

Una vez que se propone el establecimiento de una sobrecalificación, la cuestión que se plantea es la de la proporción de suelo que hay que destinar a este tipo de viviendas en los nuevos desarrollos. La Ley, tras diversas consultas, ha elevado al 30% dicha proporción, aunque el borrador inicial planteaba una proporción algo inferior, en el transcurso de su redacción se fue recrudeciendo de tal forma el problema que hubo que aumentar la proporción que en cualquier caso supone un mínimo que es fuertemente superado por una serie de Comunidades como la del País Vasco, Navarra y Madrid, aunque hay otras leyes del suelo como la de Valencia en la que no se consideran dichas cesiones.

En el fondo se trata de facilitar un instrumento a los ayuntamientos para el desarrollo de viviendas protegidas que en la redacción de los planes deben incluirlo y vigilar por su cumplimiento, cosa que hasta ahora ha sido poco eficiente, ya que en ninguna de las comunidades autónomas la proporción de estas viviendas alcanza la proporción fijada por sus leyes del suelo. Este es un reto que se trasmite a los gestores del suelo y al control que las propias comunidades establezcan sobre el cumplimiento de sus leyes.

Una de las cuestiones que plantea esta medida es la definición de vivienda de protección pública, que en la actualidad queda establecida por los planes de vivienda del Estado y por las leyes del suelo o de vivienda de las propias comunidades autónomas. Pero más allá de los detalles de dicha definición, la cuestión es que se trata de un suelo en el que solo se pueden construir viviendas cuyo precio máximo viene marcado por el Estado, y cuyas transacciones están reguladas durante un período de tiempo. Se trata de viviendas dirigidas a hogares de rentas medias y bajas aunque el límite de las rentas de los demandantes lleva a englobar cerca del 90% de los hogares.

Para los hogares de rentas bajas estarían destinadas las cesiones de suelo en las que su coste podría llegar a ser cero y por lo tanto permitiría actuaciones de un precio o de un alquiler al que pudieran acceder los hogares menos favorecidos que no dispusieran de recursos para acceder a una vivienda protegida, siendo objeto de operaciones municipales y autonómicas con fondos propios o con ayudas autonómicas y estatales que facilitaran la formación necesaria de un patrimonio público de alquiler dirigido a estos hogares.

7. DESARROLLO URBANO EN UNA GARANTÍA DE MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA

La nueva Ley de Suelo sigue siendo como las anteriores una ley de desarrollo en la que la rehabilitación de la ciudad existente tiene escasa consideración. Esto se debe a que el problema más urgente es precisamente el de ordenar los nuevos crecimientos urbanos, mientras que las cuestiones sobre la renovación urbana están sometidas a políticas más locales en las que se afronten las condiciones concretas e irrepetibles que se presentan en cada uno de los casos en los que se pretende una auténtica renovación urbana.

Una de las características del nuevo modelo inmobiliario periférico es la de la expansión sin precedentes, en gran parte derivada de una calificación de suelo desmesurada para las necesidades que puede provocar los problemas que ya tuvo a mediados de los años setenta, con extensiones a medio construir en las que los desarrollos no se correspondían con un crecimiento ordenado y en el que junto a grandes urbanizaciones permanecían espacios vacíos cuya urbanización se había detenido por intereses especulativos o simplemente por litigios sobre la propiedad. El resultado era una ciudad a trozos que una buena parte de los primeros planes de los ayuntamientos democráticos tuvieron que componer.

El problema que se plantea en la actualidad en España es el desorden del desarrollo más que el límite al mismo. Ese desorden ha invadido casi todo el litoral mediterráneo, alterando el paisaje con desarrollos que no eran necesarios y que podrían haber tenido otras expresiones más respetuosas con el medio. Pero también ha tenido un fuerte impacto en el medio urbano. Ese desarrollo desordenado, tiene consecuencias que pueden ser tan perniciosas como la constricción del crecimiento, lo que exige un planteamiento claro en los planes y una ejecución de los mismos en los tiempos previstos.

La Ley invita a un desarrollo sostenible, en el que la ciudad compacta siga siendo el modelo español de crecimiento urbano, naturalmente que se trata de una intención que serán los planes de urbanismo y las directrices territoriales autonómicas las que tienen que recogerlas. La ciudad compacta es más ecológica y tiene más posibilidad de mantenerse que una ciudad dispersa que exige una elevada cantidad de energía en desplazamientos y una ocupación del territorio que impide la implantación de otros usos, como el agrícola o el forestal.

Para llevar a cabo ese desarrollo ordenado hace falta un cumplimiento temporal de los planes lo que implica que la ciudad crezca al ritmo que se plantea y en la orientación que se pretende. A eso puede contribuir la forma de valoración del suelo, de manera que si no se produce el desarrollo en el tiempo indicado su valor sigue siendo el de cualquier espacio rural, con la posibilidad de que en caso de ser expropiado su valor será el de cualquier suelo que en el momento tenga una situación de inversión y una productividad similar.

8. CONCLUSIÓN

Esta Ley constituye un hito necesario pero no suficiente para el ordenamiento de los desarrollos urbanos y en concreto para poder solucionar el problema de la vivienda que atañe a la sociedad española actual. Su exigencia viene dada por el drástico cambio producido en los últimos años en España en la producción de espacio construido y en concreto en el mercado de la vivienda. Partiendo de esta necesidad la Ley trata de establecer una regulación adecuada a los principios de una política racional de suelo,

una redistribución que vele por un mejor reparto del acceso a la vivienda y un desarrollo que tenga unas ciertas garantías de sostenibilidad.

La Ley es un marco que a la vez establece normativa y doctrina de cómo deben darse esos desarrollos, pero ese marco, debe completarse por los otros poderes públicos y en especial por los gobiernos locales, cuyos planes deben partir de una conciencición de que en la coyuntura actual la mejora de las condiciones de vivienda depende en gran parte de su intervención sobre el suelo y sobre todo de la ejecución precisa de las viviendas protegidas, aumentando su protagonismo en la producción de viviendas de régimen especial para aquellos que ni siquiera pueden acceder a estas viviendas protegidas. Sin la intervención decidida de los poderes locales sería inútil cualquier intento de resolución del problema por parte de los poderes central y autonómico para la consecución de un territorio más justo, más habitable y con un desarrollo efectivo y sostenible que responda a las necesidades de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÌA

ALONSO, W. (1971): "The Economics of Urban Size", en *Papers of the Regional Science Association,* 26: 67-83.

HARVEY, D (1977): *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI Madrid.

LELÉVRIER, C. (2005): "Mixité : d'un idéal social aux incertitudes des politiques urbaines" *Urbanisme,* 340, janvier-février

LIPIETZ, A. (1980): *El capital y su espacio*, ed. Siglo XXI, México.

NAVARRO, C. & T. CLARK (2007): "Local political cultures. Comparing participation among Spanish cities". *8th Annual Conference of the European Sociological Association*. Glasgow.

POLANYI, K. (1989): *La gran transformación*, ediciones La piqueta. Madrid.

PONCE SOLÉ, J. (2002): *Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico, la segregación espacial y la sostenibilidad social,* INAP-Fundació Carles Pi i Sunyer, Madrid.

— (2004) "Solidaridad, cohesión social y derecho público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible", en *II Seminario Pensando lo local en un nuevo siglo*, Barcelona, febrero.

SANTILLANA, A. (1972): *Análisis Económico del problema de la Vivienda*. Ariel. Barcelona

TOPALOV, C. (1984): *Ganancias y precios urbanos*. Ed. Siglo XXI. Madrid.

VALENZUELA, M. (1986): "El suelo urbanizable, un término ambiguo para una realidad compleja". *Ciudad y Territorio*. julio-septiembre.

WINGO, L. (1976): *Ciudades y Espacio (El uso futuro del suelo urbano)*, Oikos-Tau. Barcelona.

Las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo

José FARIÑA TOJO

Catedrático de Urbanismo y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid

RESUMEN: En este trabajo se estudia la nueva Ley de Suelo española (8/2007, de 28 de mayo) atendiendo a sus aspectos ambientales y de sostenibilidad. Para ello se repasa la situación actual del tema y se intenta fijar la diferencia entre los conceptos de sostenibilidad, desarrollo sostenible y medioambiente para, a continuación, analizar el articulado de la Ley. De su análisis se deduce que el énfasis que tradicionalmente se ha ido poniendo sobre la necesidad de urbanizar el territorio, se quiebra al considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente. Y que, además, parece necesario pasar de una organización eficaz de las áreas urbanizadas a otra que considere también la eficiencia de todo sistema urbano. La Ley aporta una serie de propuestas destacables: el suelo rústico vuelve a ser el residual; se intenta frenar la antropización del suelo limitando el crecimiento urbano; se pretende dotar de contenido a la evaluación ambiental previa con la obligatoriedad de informes específicos; y, sobre todo, se ponen grandes dificultades para poder descatalogar o reducir los espacios naturales protegidos por la Red Natura 2000.

DESCRIPTORES: Desarrollo Sostenible. Medio ambiente. Legislación medioambiental. Ley de Suelo. Ordenación del Territorio. Sostenibilidad. Urbanismo.

Podría parecer sorprendente el énfasis que se pone en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, acerca del tema de la sostenibilidad o el desarrollo sostenible. Tan sorprendente que si este artículo tratara sobre valoraciones o sobre el derecho de superficie resultaría fuera de lugar empezar explicando el significado del vocabulario, pero dado el caso, inédito prácticamente hasta el momento en las leyes anteriores, parece pertinente analizar previamente la situación del tema.

1. DESARROLLO SOSTENIBLE Y SOSTENIBILIDAD

A día de hoy el llamado "cambio climático" en una realidad. Está comprobado de forma fehaciente que nuestro planeta está más caliente que hace 200 años. Los 2.500 científicos de primera línea que constituyen el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)[1] pronostican un calentamiento global del planeta de hasta 5,8º centígrados a lo largo del siglo XXI. En estas condiciones no es raro que David King,

[1] El Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) se formó en el año 1988 bajo los auspicios de la Organización Metereológica Mundial y el programa ambiental de las Naciones Unidas con el objetivo de estudiar el riesgo de un posible cambio en el clima originado por las actividades humanas. Cuenta con una página web donde se pueden consultar los informes que genera http://www.ipcc.ch/

asesor de Tony Blair se atreva a afirmar que: "el cambio climático es el problema más severo con el que nos estamos enfrentando hoy en día, mucho más serio aún que la amenaza del terrorismo".

Pues bien, aunque importante, el problema del cambio climático no es más que una de las consecuencias de la modificación que se ha producido en los últimos cincuenta años en las relaciones entrópicas entre urbanización y naturaleza.

Hasta la Segunda Guerra Mundial (por establecer un momento temporal concreto), las ciudades se habían limitado a ocupar espacios más o menos concentrados y, más allá de los últimos bloques o de los más lejanos suburbios, se extendía aquello que genéricamente era "el campo" en el que sus habitantes residían en aldeas. Luego, más allá todavía del "campo" estaba la Naturaleza que se observaba siempre como un recurso. Las ciudades eran una especie de quistes en un territorio escasamente urbanizado.

Hoy, la ciudad tiende a ocuparlo todo apoyándose en las infraestructuras y basando su supervivencia en la movilidad originada por el automóvil[2]. La tendencia que se adivina es a vivir en pequeñas comunidades residenciales, separadas unas de otras, todas habitadas por personas de parecidas categoría económica y social, que van a trabajar a los grandes centros especializados o al interior de la ciudad tradicional, compran los fines de semana en grandes hipermercados donde, además, ya pueden ir al cine, bailar o cenar en un restaurante más o menos caro.

La ciudad se va haciendo así a trozos, ocupando áreas de campo, y dejando espacios libres entre estos trozos. Pero esta progresiva rotura de la ciudad en partes pequeñas no da lugar a espacios de solidaridad como eran las antiguas aldeas, porque en cada trozo no se integran todas las funciones vitales, si no al contrario, la separación se hace cada vez mayor: entre funciones, entre clases sociales, incluso entre espacios[3].

Este planteamiento no está todavía consolidado, pero se advierte claramente una mayor fragmentación social, mucho más dura e impermeable que lo hasta ahora conocido, con la población ocupando pequeñas islas de territorio, defendidas en algunos casos incluso por cuerpos de seguridad propios, y con un desconocimiento y, en gran medida, desprecio, por todo aquello que no les afecte directamente.

Por supuesto, estos rápidos cambios han afectado también a la vida de las aldeas. Por una parte ha llegado la mecanización. Incluso determinadas labores que requieren aparatos muy especializados y costosos, como la cosecha o el rociado de insecticidas mediante avionetas, las empiezan a realizar empresas que contratan los propios interesados para esas labores específicas, con lo que el agricultor, cada vez más se convierte en un empresario. Así que el concepto tradicional de aldea también se va deshaciendo y, los pueblos se van pareciendo cada vez más a las islas urbanas que comentábamos al ver la evolución que se estaba produciendo en las ciudades.

De forma que la ciudad y la aldea la irse aproximando, se van pareciendo más y más. El proceso no es el mismo que hace un siglo. Entonces, la ciudad al crecer de forma compacta absorbía las aldeas, rehaciéndolas e integrándolas en la trama urbana. Ahora, normalmente la ciudad llega a ese campo rota en decenas de esquirlas urbanas mimetizadas por las aldeas en su crecimiento de manera que las modas, las construcciones arquitectónicas o las formas urbanas son similares. Es decir, que la aldea se convierte en una esquirla más de la ciudad aunque sus habitantes se dediquen a la agricultura o a la ganadería.

Si se analizara una hipotética foto aérea de principios de siglo diecinueve se vería que las ciudades (las ciudades tradicionales) aparecían claramente separadas del campo mediante murallas, cercas o fosos, constituyendo una especie de anomalía, a diferencia del mundo rural mucho más integrado en la naturaleza. Sin embargo, desde mediados de ese siglo se empiezan a tirar sistemáticamente las murallas,

[2] Esta descripción corresponde al mundo más desarrollado. Para el caso de Europa puede consultarse el libro de Font, Antoni (ed.): *L'explosió de la ciutat*, COAC, Barcelona, 2006.

[3] Pueden encontrarse estos temas más desarrollados en Fariña Tojo, José: "Requisitos para un Desarrollo Urbano Sostenible" en Informe 2005, Ci[ur]47 de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 2006.

desaparecen las cercas y se rellenan los fosos[4] y un siglo después la irrupción del automóvil permite la extensión casi ilimitada de la urbanización y la ciudad se desparrama literalmente sobre el territorio de forma centrífuga haciendo suyas las aldeas, los cultivos, los vertederos, las granjas porcinas y avícolas, las áreas naturales, los establos… De forma que ha sido necesario enquistar las escasas áreas poco antropizadas que quedan.

En el momento actual la situación se ha invertido y ya es todo suelo urbano o urbanizable (en la ley del 98 incluso legalmente) excepto el reservado[5]. Y a estos quistes de naturaleza en medio de un territorio urbano o pendiente de ser urbanizado hay que vallarlos y dotarlos de sistemas de seguridad para que los urbanitas no los hagan suyos.

El problema es que la ciudad surgió históricamente para separarse de la naturaleza. Y esta separación era imprescindible porque, en realidad, la ciudad no era más que el establecimiento de un orden distinto al orden de la naturaleza. Un orden mediante el cual los ciudadanos eran capaces de controlar el territorio, frente al orden de la naturaleza en el que se veían impotentes para intervenir. En las ciudades el ciudadano se encontraba seguro (por lo menos más seguro que fuera) pero ello a costa de ceder el desorden que no podían controlar afuera, al exterior de la ciudad. Esta desorden que echaba fuera de las murallas y de las cercas de la ciudad, lo que técnicamente se llama "ceder entropía al medio", era capaz de absorberlo e integrarlo en su sistema el medio natural[6].

Pero al aumentar la cantidad de suelo urbanizado y disminuir correlativamente el de naturaleza, cada vez las posibilidades de esta última de absorberlo e integrarlo en su sistema se van haciendo menores. La pregunta sería ¿hasta donde se puede llegar sin entrar en un ajuste que aparenta va a ser muy costoso?

Actualmente contamos con un sistema de medición de las relaciones entre consumo de un determinado grupo humano y necesidades de espacio productivo. El sistema fue propuesto por WACKERNAGEL & REES (1996) y según las traducciones se llama "huella ecológica", "mochila ecológica", "espacio subsidiario", etc. En esencia, se podría definir como la cantidad de territorio del planeta necesario para que una determinada población viva conforme a un nivel específico de desarrollo. Su definición exacta es la siguiente: "área de territorio productivo o ecosistema acuático necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre esta área" WACKERNAGEL & *et al* (1997).

En el año 2000 se calculó la huella ecológica de la totalidad del planeta atendiendo a siete indicadores y los resultados fueron espectaculares: resultó que se utilizaban alrededor de 164 unidades de medida pero que la bio-capacidad del planeta era sólo de 125 millones, lo que significaba un exceso del 31% WACKERNAGEL (1998).

Esto no siempre ha sido así. En realidad el problema es bastante reciente. Los cálculos indican que en los años sesenta del pasado siglo (el XX) la actividad humana consumía el 70% de lo que el planeta era capaz de producir, pero ya a principios de los años ochenta se alcanzaba el 100%, y en estos momentos estamos por encima de nuestras posibilidades, es decir utilizando los ahorros obtenidos a lo largo de los siglos.

Con ser grave el problema habría que añadirle otro: esta excesiva explotación del medio no se hace de forma uniforme en la totalidad del planeta. A escala mundial resulta que el 77% de la población del planeta tiene una huella ecológica menor que

[4] Este proceso aparece descrito en muchos lugares pero puede encontrarse de forma mucho más detallada en los volúmenes correspondientes a los siglos XIX y XX de la *Historia del Urbanismo* de Paolo Sica, publicada por el Instituto de Estudios de Administración Local en el año 1981 y, para el caso español, en un libro todavía mucho más antiguo también del mismo Instituto el *Resumen Histórico del Urbanismo en España* en el que colaboraron autores como García Bellido, Torres Balbás, Cervera, Chueca o Bidagor.

[5] Incluso en alguna Comunidad como la de Madrid el Suelo no Urbanizable lleva la denominación de *protegido* para que no exista duda al respecto, ver HERNÁNDEZ AJA, A. (ed.): *La aplicación de la Nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid en el Planeamiento Urbanístico,* Mairea, Madrid, 2002.

[6] Este tema aparece mucho más desarrollado en el trabajo de FARIÑA, J. y RUIZ, J.: "Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad" publicado en el n.º 7 de la revista *Urban,* Madrid, 2002.

la media y el 23% restante ocupa el 67% de la huella de toda la humanidad[7].

Existen, por tanto, dos problemas diferentes pero perfectamente interrelacionados: el primero se refiere a que hemos sobrepasado la capacidad de carga del planeta. Pero el segundo, cada vez más acuciante, es que esta explotación excesiva se hace de unos terrícolas a costa de otros.

Parece evidente que estamos llegando a un límite en el cual no existe ya suficiente territorio que sea capaz de absorber la entropía generada por el orden urbano (o lo que es lo mismo: consumo de energía, de suelo, de materiales, contaminación, etc.). Esto no quiere decir que el orden urbano vaya a entrar en colapso, ni mucho menos. Lo único que quiere decir es que el orden urbano de París o de Nueva York será cada día más perfecto mientras que el de las ciudades africanas y parte de las de América Latina o de Asia simplemente irá a peor. El problema es, simplemente, un problema de justicia.

Cuando se publicó la Ley de Suelo del 56 la situación era bastante distinta. Los problemas a los que se enfrentaban los españoles eran otros. Por una parte, se podían definir como de mínimos para la supervivencia[8]. Y, por otra, de carácter local. Además, el ámbito planetario todavía admitía un aumento global del consumo. La situación a la que se enfrenta la ley actual ha cambiado de forma muy notable: los problemas más acuciantes han dejado de ser locales para convertirse en globales y no son ya de "mínimos para la supervivencia" sino relativos, más bien, a la calidad de vida.

Por otra parte, la situación, conforme se iban teniendo más datos de lo que sucedía en el territorio y en las relaciones del territorio con la urbanización, ha ido cambiando a mucha velocidad.

Parece que ha pasado un mundo pero, en realidad, han sido muy pocos (pero intensos) años. Todavía en muchos lugares se entiende el desarrollo sostenible exclusivamente como una apuesta por las posibilidades de supervivencia de las futuras generaciones. Así, en el llamado informe Brundland podía leerse que "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades"[9]. Actualmente el problema ya no sólo se refiere a las posibilidades de desarrollo global sino también a cuestiones relacionadas con la justicia ínter territorial y social. Por eso muchos autores ya no hablan de desarrollo sostenible sino de sostenibilidad.

Sin embargo las leyes no suelen especular sino plantear la realidad. Habría que decir que el cambio de la expresión "desarrollo sostenible" por la de "sostenibilidad" significa dar un paso que todavía no todos han dado. No se trata de una cuestión meramente terminológica sino conceptual. Significa de alguna manera despojarse de la idea de progreso como consumo y pasar de la sociedad del despilfarro a la sociedad de la austeridad[10]. Y, probablemente sea casi imposible que la sociedad se atreva a dar dos pasos en uno. De momento, y en el ámbito de la Ley de Suelo de 2007 el planteamiento se refiere básicamente a "desarrollo sostenible" aunque la mirada esté puesta en la "sostenibilidad". Eso es lo que se deduce tanto de su articulado como de la Exposición de Motivos.

---

[7] Por ejemplo, si miramos las relaciones entre biocapacidad y consumo de territorio, y según datos de 2006, veremos que América Latina cuenta con una reserva ecológica de 3,4 hectáreas por habitante mientras que la Europa comunitaria tiene un déficit de –2,6 y el conjunto de los Estados Unidos y Canadá (a pesar de sus inmensas reservas territoriales) de –3,7. Los líderes del déficit ecológico son los Emiratos Árabes Unidos con un –11,0, seguidos de Kuwait con –7 y los Estados Unidos de Norteamérica con –4,8. Los que más aportan son Gabón con 17,8 hectáreas, Bolivia con 13,7 o Brasil con 7,8.

[8] En el *Tercer Catálogo Español de Buenas Prácticas* (Ministerio de Fomento, 2001) desarrollo más ampliamente este concepto en el artículo "Supervivencia y mejora de la calidad de vida: ejemplos notables de actuaciones españolas en materia de desarrollo territorial y urbano, vivienda, trasporte y accesibilidad", diferenciando dos clases de situaciones: la de aquellos países y áreas geográficas que todavía no han alcanzado las condiciones mínimas de vida digna y la de aquellos otros cuya única preocupación es ya la llamada "calidad de vida".

[9] El llamado informe Brundland es, en realidad el informe titulado *Nuestro Futuro Común* encargado por las Naciones Unidas a la primera ministra noruega Gro Brundland y publicado en el año 1987. En este informe se institucionaliza en concepto de desarrollo sostenible y es el origen de la mayor parte de la literatura sobre el tema.

[10] Estas ideas no son nuevas. Ya hace casi cincuenta años, en 1958, que Galbraith publica *The Affluent Society*, y más de treinta, en 1973, que Samir Amin hace lo propio *Le developpement innégal*. Sin embargo, estas características que aparecen tan claras en los títulos de estos libros no han hecho más que agravarse desde entonces.

Todavía sería necesario abordar otra cuestión terminológica como la de diferenciar los temas de sostenibilidad de aquellos relacionados con cuestiones ambientales (o "medioambientales" como, a veces, tiende a decirse). Aunque para aclarar bien la diferencia sería necesario escribir unos cuantos folios, para entender lo que se va a decir en este artículo es suficiente con relacionarlo con "lo local" y "lo global". Frecuentemente, los problemas ambientales locales se pretenden solucionar simplemente desplazándolos a otros lugares donde no molesten. Así, se puede limpiar el río y luego llevar los fangos (o los residuos nucleares, por ejemplo) lejos de la ciudad. Con ello se ha resuelto un problema ambiental del entorno en el que se vive pero no se ha contribuido nada a la sostenibilidad del planeta. "Lo ambiental" no suele mirar más que por la calidad del aire, del agua del territorio de las áreas urbanas sin preocuparse de si la resolución del problema no es más que el desplazamiento del mismo. La sostenibilidad busca soluciones en el propio ámbito local, es decir, cerrar los ciclos ya que entiendo a la totalidad del planeta como "su" territorio.

A la vista de las consideraciones anteriores la pregunta sería ¿hasta que punto la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo afronta las cuestiones relativas al nuevo paradigma de la sostenibilidad?

2. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Lo primero que llama la atención es la gran importancia que se le da al tema en la Exposición de Motivos. Básicamente en el apartado primero y en el tercero. En el primero se llega a decir que "Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente". En el párrafo siguiente se hace mención a la Comunicación de la Comisión Europea sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano en la que se habla de las bondades de la ciudad compacta frente a los inconvenientes de la urbanización dispersa, apostando por una clasificación responsable del suelo urbanizable, y destacando el valor ambiental del suelo rural.

Termina este apartado diciendo que "Y el suelo urbano —la ciudad ya hecha— tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso".

Todas ellas recomendaciones básicas sobre las que existe un acuerdo bastante generalizado en publicaciones, Congresos, Jornadas, etc., relativas al tema. Habría que anotar además la sutil diferencia que hace el legislador entre sostenibilidad y valores ambientales en la línea de lo explicado en la primera parte de este trabajo.

Todo ello, claro, sólo puede ser una llamada de atención al planeamiento y a la legislación correspondiente que desarrollen las Comunidades Autónomas. Podría argumentarse que se trata de un canto al sol en el sentido de que luego, cada Autonomía podrá hacer lo que le apetezca. Pero el deber del legislador era decirlo y lo ha dicho. También lo es el propiciar las bases para que se pueda producir y luego se argumentará al respecto.

Para terminar el comentario sobre la Exposición de Motivos habría que referirse al párrafo donde se habla de la ciudadanía en relación con el suelo y la vivienda cuando se dice que "incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuales sean su actividad o patrimonio". Habría que destacar también en este caso que la utilización del término medioambiental (o ambiental) es la adecuada y que, al parecer, el legislador ha tenido el cuidado de informarse adecuadamente, cosa que no sucede en parte de la legislación sobre suelo aprobada por algunas Comunidades Autónomas.

La Exposición de Motivos, por tanto, parece bastante prometedora en el tema que nos ocupa. Incluso podría decirse que valiente por el hecho de poner sobre la mesa el problema cuando bastantes instancias en general lo ocultan y la sociedad, en general, no quiere verlo. Ya sólo por este hecho, y desde el punto de vista de la sostenibilidad

(que requiere un proceso difícil de información y concienciación de la opinión pública) la Ley merece la pena. Es verdad que podría discutirse sobre las posibilidades y necesidades didácticas de las leyes pero en este caso, por la novedad del tema y la polisemia galopante que afecta al término, parece obligada esta opción por parte del legislador.

3. EL TÍTULO PRELIMINAR

Ya en el artículo 1 de la Ley hay una referencia indirecta al tema cuando se dice refiriéndose a la regulación de las condiciones básicas del suelo: "Asimismo establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia".

El hablar de referencia indirecta se debe a que no está claro si se trata de una justificación del hecho de que se regulen determinados aspectos que podían rozar la inconstitucionalidad basándose en cuestiones ambientales que sí son competencia estatal, o si realmente el legislador ha querido establecer en esta ley las bases ambientales de su régimen jurídico.

En cualquier caso, en el artículo segundo se concreta lo que llama el legislador el "principio de desarrollo sostenible" en virtud del cual las políticas regulatorias deben "deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:"

A continuación vienen tres apartado, el a) el b) y el c) fundamentales para entender las intenciones del legislador. El primero se refiere a la "conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna, de la protección del Patrimonio Cultural y del Paisaje". Como puede observarse en este apartado se mezclan temas puramente locales (es decir, ambientales) con otros globales (que implican directamente a la sostenibilidad). En cualquier caso temas fundamentales.

El segundo habla de "La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística". También básico para preservar el consumo excesivo de suelo, prevenir la dispersión y favorecer el medio natural. Se atiende, además, a los dos frentes. El primero cuando se habla de "suelo innecesario" se refiere claramente a la sostenibilidad y a la preservación del medio natural y el segundo, cuando habla de "suelo inidóneo (¿no habría otra palabra?) para atender a los problemas relativos a riesgos naturales (inundaciones, etc.).

El tercero dice "Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, dotado por las infraestructuras y servicios que le son propios de forma suficiente y funcional para la densidad de población prevista, y en el que los usos se combinen de forma adecuada y se implanten de forma efectiva, cuando cumplan una función social". Bien, este apartado no tiene desperdicio. La primera condición, desde un punto de vista sostenible, que ha de cumplir la organización de ciudades y territorios es que sea eficiente. Esta búsqueda de la eficiencia se supone que debería ser suscrita por todos. Unos porque busquen la competitividad y otros porque intenten dar el primar paso para cambiar una ocupación del suelo del despilfarro por otra más ecológica. Quizá se eche de menos que, al hablar de densidad, no se diga que tiene que ser la necesaria para poder mantener los servicios e infraestructuras esenciales de forma sostenible sin sobrepasar los valores de carga urbana que hagan la ciudad inhabitable.

Desde el punto de vista de las intenciones (Exposición de Motivos y Título Preliminar) parece que la Ley supone, en el apartado que se comenta en este artículo, un avance evidente importante respecto a planteamientos anteriores.

4. EL TÍTULO PRIMERO

Del título primero habría que destacar el apartado a) del artículo 4 que se refiere a los

derechos del ciudadano cuando dice "Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados".

A partir de este momento la práctica totalidad de las referencias lo van a ser a otro tipo de legislación (básicamente la legislación sectorial) y la Ley se convierte, básicamente, en un recordatorio de la necesidad de cumplir toda la legislación ambiental. En el caso del artículo anterior las leyes del ruido estatal y autonómicas y toda la legislación que se refiere a la inmisión de contaminantes, etc.

Otro ejemplo aparece en el artículo siguiente, el 5, en el apartado d) cuando dice que todos los ciudadanos tienen el deber de "Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable".

Esta alusión constante y reiterada a la necesidad de cumplir la normativa ambiental parecería fuera de lugar (resulta aparentemente absurdo que una ley recuerde que hay que cumplir otra) sino fuera, en el caso del tema que nos ocupa, por el hecho de que los temas ambientales y de sostenibilidad están todavía en una primera fase de concienciación ciudadana (podríamos hablar de educación ciudadana o de profundización en la democracia) y todo lo que sea repetir al ciudadano la importancia de este tipo de cuestiones corresponde a esta primera fase. No está tan clara la necesidad de aplicar esta técnica a otras áreas (por ejemplo, el caso de la legislación en expropiación forzosa) de una larga tradición. Todos los ciudadanos tienen clara su necesidad ya desde hace bastantes años.

Sin embargo, más adelante, dentro de este mismo título 1, en el artículo 9 ya aparecen concreciones de lo que hasta ahora no han sido más que manifestaciones de intenciones o mera pedagogía legislativa.

Efectivamente, en el artículo 9.1 se puede leer que "En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo".

Ya no se trata de intenciones, se trata de deberes concretos y específicos que han de cumplir los propietarios. Algunos muy importantes para la sostenibilidad del planeta y la prevención del cambio climático como el deber de mantener la masa vegetal (que ya estaba en la Ley de Montes pero sólo para los casos específicos en ella tratados) o el de prevenir la contaminación. De cualquier forma quizás sea este artículo uno de los más significativos y concretos respecto al tema de la sostenibilidad. Menos claro aparece el último párrafo ya que podría discutirse bastante sobre el interés, en ciertos casos, de "mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo".

5. TÍTULO SEGUNDO

En el título segundo aparece una cuestión controvertida como es la de las situaciones básicas del suelo. Esta controversia, de cualquier forma, no afecta a los temas de sostenibilidad ya que, claramente, resulta mucho más favorable que el sistema planteado en la ley del 98 (incluidas las modificaciones posteriores) ya que esta última postergaba claramente al suelo no urbanizable frente al urbanizable cosa que no se desprende, ni del artículo 12 ni del 13 en la actual. Otra cosa es que, manteniendo el sistema tradicional de clasificación del suelo, se hubiera podido llegar al mismo resultado (el ejemplo más obvio es la propia Ley del 56).

También habría que destacar entre los aspectos positivos el artículo 10.c) cuando al

hablar de los "Criterios básicos de utilización del suelo" se refiere a la necesidad de "Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente". Probablemente este artículo ayudará a un mejor control judicial de la discrecionalidad del planeamiento.

Probablemente la única objeción es que en el 13.1 se contemplara explícitamente la posibilidad de un suelo sin uso ya que, tal y como está redactado ("debiendo dedicarse... al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales") puede dar lugar a equívocos. A menos que se entienda la palabra "utilización" comprensiva de términos tales como reserva, mantenimiento de la biodiversidad, sumidero de contaminación, etc.

En el artículo 13.4 después de otro recordatorio sobre que "la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice", aparece uno de los párrafos más importantes de la Ley relativos al tema de la sostenibilidad.

Dice el artículo 13.4 en su segundo párrafo: "Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación".

Este importantísimo párrafo[11] es una muestra evidente de que, probablemente en un futuro, sería bueno pensar de forma conjunta la legislación de suelo y la ambiental. Los problemas urbanísticos, territoriales y ambientales, en el momento actual están tan relacionados e interconectados que, a veces, resulta complicada su separación. Además, desde el punto de vista competencial probablemente contribuiría a resolver algunas cuestiones de difícil encaje respecto a los usos y costumbre habituales y a la tradicional rivalidad entre urbanismo y medioambiente. En apoyo de esta tesis podría formularse la pregunta ¿existe alguna razón objetiva por la que el segundo párrafo del artículo 13.4 no figure en cualquiera de las leyes sectoriales de protección ambiental?

El artículo 15 se dedica a la "Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano". En este caso la pedagogía se refiere, básicamente, a la necesidad de cumplir lo preceptuado en la Ley 9/2006 sobre la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, y cuya pieza básica es el informe de sostenibilidad ambiental.

Aparecen algunas cosas interesantes como la de incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de la ordenación (art. 15.2) o la necesidad de determinados informes art. 15.3): de las administraciones hidrológicas, de costas, de carreteras y del resto de infraestructuras. En este mismo apartado se afirma que estos informes son "determinantes" (no vinculantes) para el contenido de la Memoria Ambiental. El significado de la expresión "determinantes" lo aclara diciendo que "que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada".

[11] La Red Natura 2000 es una red ecológica europea que consta de Zonas Especiales de Conservación de acuerdo con la Directiva Hábitat y de Zonas de Especial Protección para Aves creadas por la Directiva Aves. Para calibrar la importancia que tiene y, aunque figuran sin desglosar los tantos por ciento marinos y terrestres calculados respecto a la superficie terrestre (por tanto estos porcentajes están sobreestimados), resulta que el 22,21% de la superficie de nuestro país son Lugares Propuestos de Importancia Comunitaria, y el 17,95% Zonas de Especial Protección de Aves.

Aparece también el informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística "que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo". Aquí no se entiende muy bien como del concepto de sostenibilidad que impregna parte del articulado aparece deformado y se habla de "sostenibilidad ambiental y económica" frente al resto de la Ley en la que la sostenibilidad se maneja como un concepto único y no compuesta de tres vectores (ambiental, social y económica) que según los últimos trabajos al respecto no deberían separarse más que para hacer pedagogía acerca del significado del término[12]. Y, en cualquier caso, faltaría la componente social. Claro que el hecho de que los municipios "estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local" rebaja, en parte, las expectativas sobre su interés a pesar de que signifique imponerlo directamente en los municipios de más de 5.000 habitantes[13].

Tiene interés, desde el punto de vista ambiental que, según el artículo 16.1.c), párrafo segundo, entre los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística se encuentre la exigencia directa de "potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora".

6. EL RESTO DEL ARTICULADO

Habría que mencionar también la disposición adicional sexta, que se refiere a los suelos forestales incendiados con referencias explícitas al art. 50 de la Ley de Montes y las obligaciones registrales que afectan a los terrenos forestales incendiados.

Existe una disposición transitoria, la cuarta, que lleva por título "Criterios mínimos de sostenibilidad". Según esta transitoria será necesaria una nueva ordenación o revisión "cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial". Siempre y cuando "la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación". Y para ello marca el plazo de un año. Este criterio de impacto basado en el 20% de aumento de población o de superficie de suelo urbanizado puede parecer un tanto discrecional (¿por qué no un 25 o un 10?) pero, de hecho, se constituye de esta forma en una referencia inexistente hasta el momento. Probablemente la incidencia práctica de este precepto va a ser escasa pero no así su valor como punto de inflexión de una situación del proceso de urbanización en muchos lugares de este país claramente descontrolado.

Por último: no se deroga el artículo 138b del Texto Refundido del 92. Este artículo que ha conseguido mantenerse a través de las sucesivas reformas que se han ido produciendo, es muy importante que no haya desaparecido porque es uno de los escasos instrumentos de aplicación directa de la normativa urbanística válido en todo el territorio nacional, y con el que se han conseguido recuperar para el uso colectivo determinados paisajes que se habían privatizado para uso y disfrute de unos pocos.

El artículo dice: "En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en la perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo." Es una excelente noticia que se mantenga. En este caso para salvaguardar, básicamente, parte de nuestro ambiente (el

[12] Claro que también podría haber razones de tipo competencial ya que el Estado sólo las tiene para legislar las bases de la protección del medio ambiente (art. 149.1.23ª CE) y de la ordenación de la economía (art. 149.1.13ª CE), pero no en materia social.

[13] Ya que, según el art. 20.1.b) de la Ley de Bases de Régimen Local, son estos municipios los obligados a tener este órgano de gobierno.

paisaje) directamente relacionado con el mantenimiento de la identidad de determinadas áreas territoriales o urbanas.

7. CONCLUSIÓN

Desde el punto de vista analizado en este artículo (las nuevas bases ambientales de la sostenibilidad en la ordenación y utilización del suelo) la ley 8/2007, de 28 de mayo, marca claramente un punto de inflexión en la trayectoria de la legislación del suelo española. El énfasis que tradicionalmente se ha ido poniendo sobre la necesidad de urbanizar el territorio[14], se quiebra en cierta medida en este texto al considerar que existe una contraparte (las áreas no urbanizadas) imprescindible para que el conjunto funcione armónicamente. Y que, además, parece necesario pasar de una organización eficaz de las áreas urbanizadas a otra que considere también la eficiencia de todo sistema urbano. Ya sólo por esto la Ley tiene un interés extraordinario. Bien es verdad que la debilidad competencial del Estado lo pone ciertamente complicado y que el hecho de ser un tema nuevo obligue a caminar con prudencia. De ahí que las intenciones tal y como están expresadas en la Exposición de Motivos y en el Título Preliminar superen ampliamente a las realidades que surgen del articulado, y que la didáctica (por otra parte imprescindible en este caso) se imponga a otras consideraciones.

A pesar de ello, la Ley aporta una serie de propuestas reales (que no son sólo intenciones ni didáctica) entre las que se pueden destacar: el tapiz de fondo del territorio vuelve a ser el suelo rústico (que se convierte en el residual); se intenta frenar la antropización del suelo limitando el crecimiento urbano, aunque no parece muy clara la efectividad de la medida del 20%; se pretende dotar de contenido a la evaluación ambiental previa con la obligatoriedad de los informes "determinantes"; pero, sobre todo, se ponen grandes dificultades para poder descatalogar o reducir los espacios naturales protegidos de la Red Natura 2000.

BIBLIOGRAFÌA

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1989): *Nuestro futuro común.* Alianza Editorial, Madrid.

FARIÑA TOJO, José (2006): "Requisitos para un Desarrollo Urbano Sostenible" en *Informe 2005*, Ci[ur]47 de la Red de Cuadernos de Investigación Urbanística, Instituto Juan de Herrera, Madrid.

— & J. RUIZ (2002): "Orden, desorden y entropía en la construcción de la ciudad" *Urban*, 7, Madrid.

FONT, Antoni (ed.) (2006): *L'explosió de la ciutat*, COAC, Barcelona.

HERNÁNDEZ AJA, A. (ed.) (2002): *La aplicación de la Nueva Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid en el Planeamiento Urbanístico*, Mairea, Madrid.

VVAA (2001): *Tercer catálogo español de Buenas Prácticas,* Ministerio de Fomento, Madrid.

WACKERNAGEL, M. (1998): : "The Ecological Footprint of Santiago de Chile", *Local Environment* 3.1: 7-25 feb.

— & WILLIAM E. REES (1996): *Our Ecological Footprint: Reducing Human Impact on the Earth*.: New Society Publishers Gabriola Island, BC.

— & Larry ONISTO & Alejandro CALLEJAS LINARES & Ina Susana LÓPEZ FALFÁN & Jesús MÉNDEZ GARCÍA & Ana Isabel SUÁREZ GUERRERO & M.ª Guadalupe SUÁREZ GUERRERO (1997): *Ecological Footprints of Nations: How Much Nature Do They Use? How Much Nature Do they Have?* Comisionado por el foro de Río+5. International Council for Local Environmental Initiatives, Toronto.

[14] Primero, porque era necesario proporcionar alojamiento a los miles de personas que emigraban a las ciudades (y productos inmobiliarios para que invirtiera la clase acomodada española). Y luego, con la disculpa de abaratar el precio de la vivienda dando por supuesto que haciendo urbanizable todo el territorio nacional bajaría el precio del suelo y, consecuentemente, el de la vivienda.

El objeto de la Ley y el orden de las competencias legislativas. La depuración del ordenamiento en la materia

José M.ª Baño León

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de Valencia

RESUMEN: La nueva Ley 8/2007 cambia profundamente la perspectiva de la legislación estatal frente a la Ley 6/98. El trabajo destaca las novedades en el ejercicio de los títulos competenciales que corresponden al Estado y sus consecuencias para la legislación de las Comunidades Autónomas. El resultado es la configuración de un nuevo paradigma ambiental en la legislación de suelo y un reforzamiento de la responsabilidad pública sobre el urbanismo llamada a tener un notable impacto sobre los convenios urbanísticos o sobre el Agente Urbanizador.

DESCRIPTORES: Agente urbanizador. Competencias urbanísticas. Convenios urbanísticos. Ley de Suelo.

1. EL OBJETO DE LA LEY. DIFERENCIAS CON LA LEY 6/98

Si quisiéramos resumir en una frase el ideario de la nueva Ley 8/2007, de Suelo, bien podría ser ésta: acompasar la normativa estatal a la distribución constitucional de competencias, según resulta de la jurisprudencia constitucional sobre la base de una concepción conservadora del desarrollo urbanístico.

Este sintético esbozo del objeto de la ley tiene pues dos grandes vectores. La idea de que las competencias del Estado dibujadas por la Constitución, que atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo (artículo 145.1.9), requiere una ley distinta al modelo vigente en España desde 1956 y la aspiración a un cambio en el modo de concebir el urbanismo, atendiendo a la protección de los recursos naturales y al impacto de la urbanización nueva sobre el territorio. Una comparación con la Ley 6/98 arroja significativas diferencias, que pueden resumirse en las siguientes:

1.ª La Ley 6/98, aunque posterior a la STC 61/1997 sobre el TRLS de 1992, es, no sólo cronológicamente, una ley urbanística que entronca con el TRLS de 1976, con el objetivo esencial de movilizar la mayor cantidad de suelo posible, en el entendimiento de que una mayor oferta de suelo urbanizable provocaría un efecto positivo sobre el

precio de la vivienda. Aunque descafeinada en el trámite parlamentario al suprimir el carácter reglado del suelo no urbanizable, la ley tenía su punto angular en la reducción del suelo no urbanizable que tradicionalmente venía siendo una clasificación eminentemente discrecional de la Administración. Todo el suelo que no merece ser protegido debe ser urbanizable es el *leit-motiv* de la LS/98 en línea con la tendencia neoliberal en gran parte inspirada por el Informe del TDC sobre la libre competencia en el mercado del suelo.
La Ley 8/2007 parte justamente del principio contrario: sólo debe ser urbanizado el suelo que esté justificado por unas previsiones razonables de crecimiento. Ya en el artículo 2 de la ley se incorpora al urbanismo el llamado principio de desarrollo sostenible. El artículo 10 establece como principio básico de utilización del suelo, el de la urbanización del suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen y preservar de la urbanización al resto del suelo rural. Hay aquí implícita una exigencia de motivación de toda clasificación de suelo urbanizable, lo que es una novedad en el Derecho español, pues si bien el Estado no prejuzga las técnicas urbanísticas que se utilicen si deja claro que la ordenación territorial y urbanística debe justificar cualquier transformación urbanística. Explícitamente lo subraya el párrafo 2.º del artículo 3.1. "El ejercicio de la potestad de ordenación urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a los que sirve".

2.ª La LS/98 es, ya se ha dicho, una norma fundamentalmente urbanística que mantiene la clasificación del suelo como técnica básica para el régimen jurídico y las valoraciones del suelo y con ello conserva una continuidad con la Ley de 1956 y las posteriores leyes urbanísticas.
La Ley LS/2007 prescinde, no sólo de la clasificación del suelo, sino de cualquier otro concepto urbanístico, de manera que permite a las Comunidades Autónomas un mayor espacio de decisión, al menos en cuanto a las técnicas urbanísticas. En el futuro, la clasificación del suelo podrá desaparecer de nuestra legislación urbanística, de la misma manera que otros conceptos urbanísticos, como sistemas generales, aprovechamiento urbanístico, etc, sobre los que la legislación de cada Comunidad Autónoma tiene plena potestad.

3.ª Mientras la Ley 6/98 está basada esencialmente en las competencias del Estado del artículo 149.1.1ª (condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad) y artículo 149.1.18ª (expropiación forzosa), la ley de 2007 queda anclada sobre el lecho que representa el artículo 149.1.18ª (competencia sobre régimen jurídico de la Administración Publica y procedimiento administrativo común) y artículo 149.1.23ª (protección del medio-ambiente).
Naturalmente la ley también emplea los títulos sobre derecho civil, condiciones básicas de la propiedad o la expropiación forzosa, pero estos no constituyen ya la urdimbre de la ley, acorde con la importancia que ésta atribuye a las garantías del procedimiento y a la protección ambiental como luego veremos.

2. UNA LEY DE SUELO NO URBANÍSTICA

Uno de los empeños más notables de la nueva ley es su intención de ser rigurosamente fiel al marco de distribución competencial tras la interpretación constitucional de la STC 61/1997. Si el urbanismo y la ordenación territorial corresponde a las Comunidades Autónomas, las competencias sobre el suelo del Estado tienen que reducirse a conceptos y técnicas no urbanísticas. De ahí la desaparición de la clasificación del suelo y la utilización de conceptos no urbanísticos. Lo primero se traduce en la aparición de las situaciones básicas de suelo, concepto descriptivo de una

situación de derecho que ofrece la realidad material (suelo urbanizado) o los designios de la ordenación territorial y urbanística de cada Comunidad (suelo rural). En todo caso, la ley estatal se limita a describir los supuestos de hecho de esas dos situaciones básicas sin prescribir técnica urbanística alguna. De ahí que para la aplicación tanto del régimen jurídico de las situaciones básicas del suelo como de las valoraciones, la existencia de una previa clasificación del suelo por la ley y el plan urbanístico no sea suficiente, sino, en todo caso, un indicio que deberá ser corroborado por el análisis detallado de la situación de hecho (suelo urbanizado por estar inserto en la malla urbana) o de la situación de derecho (suelo rural por no estar destinado a la urbanización), de tal forma que puede darse el caso de suelos clasificados como urbanos que, sin embargo, no tengan esta condición a los efectos de la ley estatal y suelos no urbanizables o rústicos que, por las peculiaridades de la legislación urbanística, deban ser considerados, a los mismos efectos, como suelos urbanizados.

La desaparición de la clasificación del suelo en la legislación del Estado, técnica que el Tribunal Constitucional había considerado legítima en virtud de las condiciones básicas del artículo 149.1.1ª (STC 61/1997) supone, pues, un ensanchamiento nada despreciable de las posibilidades operativas de la legislación de cada Comunidad Autónoma.

En cuanto a la desaparición de la ley de conceptos urbanísticos, también es notable el esfuerzo del legislador. En la Ley 6/98, por los motivos antes expuestos, se hablaba de "planeamiento", "sistemas generales", "suelo urbano consolidado", "solares", "planeamiento de desarrollo", "dotaciones públicas de carácter local", "aprovechamiento", "alteración de planeamiento", adaptación de planeamiento", conceptos que conducían a una determinada concepción urbanística, congruente con la tradición legislativa anterior. Por ello el Tribunal Constitucional, en la STC 164/2001, para salvar la constitucionalidad de la Ley 6/98 tuvo que hacer una interpretación conforme a la Constitución (BAÑO, 1999) de estos preceptos, vaciándolos de su sentido técnico convencional:

> "... en el contexto normativo de la LRSV también se puede interpretar —dice, por ejemplo, el Tribunal Constitucional— que las referencias de la misma ley al 'planeamiento general' o al 'planeamiento de desarrollo' no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado (...). Podemos interpretar, así, que la LRSV no se refiere con las expresiones 'planeamiento general' y 'de desarrollo', a concretas formas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o decisiones de ordenación urbanística que, en atención a las clases primarias de suelo previstas en la LRSV (urbano, urbanizable y no urbanizable) contengan las determinaciones necesarias para armonizar el efectivo disfrute de los derechos de propiedad urbana con la estructura y política urbanísticas propias de cada ciudad".

Pues bien, la nueva ley abandona esos conceptos técnicos y se esfuerza por emplear conceptos meramente descriptivos, aunque sea forzoso reconocer que, en ocasiones, esa ortodoxia competencial lleve a la utilización de expresiones un tanto enrevesadas, como, por ejemplo, en el artículo 15.6, donde para evitar las expresiones "modificación" y "revisión" del planeamiento, tiene el legislador que decir lo siguiente:

> "La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente."

3. LA SUPERACIÓN DE UNA VISIÓN ESTRICTAMENTE DOMINICAL DE LA COMPETENCIA ESTATAL

Tanto por razón de la concepción de fondo del urbanismo que alienta en la Ley 6/98 como por las Sentencias constitucionales sobre las competencias en materia urbanística, la anterior legislación se basaba

en gran parte en las condiciones igualitarias básicas de la propiedad, de tal forma que la mayoría de la Ley 6/98 se ocupa justamente del estatuto básico de la propiedad del suelo, desde el carácter estatutario del derecho de propiedad a las valoraciones urbanísticas pasando por el régimen de derechos y deberes de los propietarios en cada clase de suelo. La alusión de la ley a los aspectos procedimentales es marginal y se reduce a las previsiones sobre la participación privada en la gestión urbanística y a la aplicación del silencio administrativo positivo. De hecho fue en el trámite parlamentario donde se introdujo el ambiguo artículo 16.2 que en relación con el artículo 4.3 permitía, aunque de manera no pacífica, la convivencia de un sistema en el que el propietario tenía derecho a la transformación de los terrenos con otro en el que ese derecho se atribuye a la Administración o al Agente Urbanizador seleccionado en libre competencia.

3.1. Propietarios, Promotores, Ciudadanos

La nueva Ley, sin embargo, supera esa concepción dominical que late en toda la legislación previa, que fue tempranamente advertida por la doctrina (PAREJO 1999), desde dos perspectivas.

La primera de ellas es la configuración de la actividad de urbanización como competencia pública, sin que quepa que la legislación de las Comunidades Autónomas configuren un derecho subjetivo de los propietarios a la urbanización. La segunda perspectiva se refiere a la integración de los particulares no propietarios ("los ciudadanos") en la igualdad efectiva a que alude el artículo 149.1.1ª CE. Dicho de otra manera: frente a la relación bilateral Administración-Propietario en que está anclada la Ley 6/98, la nueva ley introduce una relación multilateral. El sujeto de la norma ya no es sólo el propietario. El empresario promotor de la urbanización y el ciudadano también ocupan lugar destacado en la ley.

Sobresale, en efecto, entre los enunciados de la nueva norma, el artículo 6.a) que atribuye la actividad de ejecución de la urbanización, bien a la Administración Pública correspondiente, bien al empresario, sea o no propietario, que resulta seleccionado por la Administración en régimen de libre competencia, aunque se permita a la legislación de las Comunidades Autónomas establecer excepciones. Recepción, pues, de la figura del Agente Urbanizador, como igualdad básica de los ciudadanos en el ejercicio de la libre empresa y como base del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y sobre todo, incorporación de la libre competencia en el procedimiento de selección del urbanizador, aunque se trata de propietarios privados. Libre competencia que no puede excluirse por la legislación de las Comunidades Autónomas, salvo el supuesto de propietario único. La ley permite introducir peculiaridades o excepciones a favor de la iniciativa particular, pero va de suyo que esas exigencias o particularidades tienen que ser conformes con el Derecho comunitario de la contratación pública. Conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia en los asuntos Teckal y Parking Brixen, los principios de publicidad y libre competencia de la contratación comunitaria se extienden más allá del área de influencia de las Directivas también a los ámbitos excluidos de las mismas, en la medida en que se trata de principios comunitarios (Véase, BAÑO, 2000).

Y por otra parte, una de las novedades de la ley es la utilización del artículo 149.1.1ª CE para establecer un estatus principal de los ciudadanos en relación con el suelo. El artículo 4 de la Ley que contiene el catálogo de derechos comprende junto a proclamaciones de principio, auténticos derechos como el de información del apartado *d*) o el de participación efectiva del apartado *e*) que obliga a la Administración a una respuesta motivada.

Frente a lo que a simple vista pueda parecer no se trata de una simple reiteración de derechos ya recogidos en la legislación de suelo, sino de una profundización en las garantías del ciudadano, no siempre bien atendidas en la legislación de las Comunidades Autónomas. La pretensión de la Ley estatal es lograr la máxima transparencia de los procedimientos urbanísticos (incluidos los convenios urbanísticos) y que la información pública no se convierta en simple trámite, de ahí la

exigencia de respuesta motivada frente a las sugerencias o propuestas de los ciudadanos. Evidentemente corresponde a las Comunidades Autónomas la articulación técnica en los respectivos procedimientos de los principios de la Ley 8/2007. Pero eso no significa que las normas estatales no tengan operatividad "per se", pues, a mi juicio, los derechos de información y participación quedan configurados en la Ley como auténticos derechos públicos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente.

3.2. El paradigma ambiental

En cierta forma las novedades de la ley sumariamente expuestas convergen en un nuevo punto de vista sobre la utilización del suelo. El legislador estatal bien consciente de que las posibilidades de influencia en el urbanismo mediante la regulación de la propiedad del suelo son limitadas ha utilizado abiertamente otro título competencial poco explotado en el urbanismo, el de la protección del medio ambiente (artículo 149.1.23ª CE). De hecho todas las normas sustantivas que inciden sobre la ordenación territorial están basadas en la protección ambiental. Por eso el artículo 1 de la Ley dice que la ley establece las bases medioambientales del régimen jurídico del suelo y el artículo 2 de manera directa vincula la planificación urbanística a la protección ambiental del territorio.

> "Las políticas públicas —dice el artículo 2.1.— relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuya las leyes."

Con este precepto en la mano el Estado limita jurídicamente las posibilidades del urbanismo autonómico al imponer el desarrollo sostenible como un principio básico del urbanismo.

Este principio por flexible que sea, no se puede convertir en *flatus vocis,* pues la misma Ley se encarga de exigir al legislador o planificador territoriales el respeto a unos criterios de sostenibilidad en relación con las modificaciones parciales de planeamiento (artículo 15.6., disposición transitoria cuarta) que intentan evitar que, sin revisión del Plan General, o de una visión global del territorio, pueda llevarse a cabo incrementos espectaculares de la edificación. Al mismo tiempo la competencia estatal del artículo 149.1.18ª CE se utiliza para reforzar ese paradigma ambiental, mediante la remisión a la legislación de evaluación ambiental (evaluación estratégica regulada en la Ley 9/2006) y la obligatoriedad de un mapa de riesgos naturales respecto de cada ámbito de ordenación (artículo 15, núms. 1 y 2). En el mismo sentido la ley reitera la exigencia de informe de la Administración hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas, informe que es determinante para la memoria ambiental, de manera que si ésta se aparta de aquél debe justificar adecuadamente el criterio adoptado.

La exigencia del informe hidrológico, junto a los clásicos de carreteras y costas, parece absolutamente lógica, pero debería complementarse con las correspondientes previsiones en el plan hidrológico de cada cuenca pues de lo contrario se corre el riesgo de una excesiva discrecionalidad de la Confederación Hidrográfica. La existencia del ciclo hidrológico, sobre el que gravita por cierto toda la técnica de la Ley de Aguas desde 1985 (véase artículo 1.3. del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio), hace indispensable que los criterios de utilización del agua para poblaciones se planifiquen *ex ante* del desarrollo urbano y no queden fiados al juicio técnico de cada Confederación respecto de cada caso concreto. Se conseguiría con ello evitar las susceptibilidades que en la práctica la emisión de informes favorables o desfavorables ha suscitado y una adecuada planificación de los recursos. La visión estática de los aprovechamientos de agua y el orden de prelación legal se sustituyó, al menos teóricamente, en la vigente Ley de Aguas por las previsiones de los planes hidrológicos de cuenca (artículo 42.1.b). Si la Ley de Aguas requiere que el Plan de cuenca asigne y reserve recursos para usos y demandas actuales y futuras, parece

totalmente lógico que exista una coordinación previa entre la planificación hidrológica y la urbanística, coordinación que sólo es pensable al nivel de cada Comunidad Autónoma. No se entiende, en efecto, que puedan existir unas directrices estratégicas de valoración territorial sin tener en cuenta los recursos hídricos y, viceversa, las debilidades actuales de los planes hidrológicos son palmarias cuando no incorporan las precisiones del desarrollo urbanístico.

La ley, en fin, completa la visión ambiental de la utilización del suelo mediante el informe de sostenibilidad económica que, aunque evoca la conocida memoria económica-financiera de los planes, tiene una finalidad en gran parte distinta. Lo que pretende este informe no es garantizar la financiación de los planes, cuestión de pura técnica urbanística, vedada al legislador estatal. Al contrario, se trata de medir el impacto que la urbanización tiene sobre la hacienda municipal en dos vertientes, la de la conservación de las infraestructuras que corresponde a la Administración y, sobre todo, el impacto que puede tener la urbanización sobre las infraestructuras existentes. Se trata de evitar que una vez urbanizado el territorio hayan de construirse nuevas infraestructuras para servir a esas nuevas poblaciones sin que en la ordenación que ha permitido el desarrollo urbano se haya medido el coste de las nuevas necesidades. Brevemente dicho: el informe tiene por objeto el coste de oportunidad para las Administraciones públicas de cualquier nueva urbanización, coste que no afecta sólo a las entidades locales, sino a todas las Administraciones afectadas y que tiene, junto a la vertiente económica, una indudable vertiente ambiental.

En línea con las tendencias europeas actuales, como nota la exposición de motivos, la consideración del suelo como recurso natural, escaso y no renovable, está presente en toda la ley hasta el punto de que, no siendo una ley urbanística, está llamada a patrocinar, si el destino le reserva una vida no breve, un cambio profundo en el urbanismo español. Dicho de otra manera el paradigma de la ley, el urbanismo razonable, que así también podría denominarse el urbanismo sostenible, es la consecuencia última de una ley no urbanística.

4. EL URBANISMO COMO RESPONSABILIDAD PÚBLICA Y LA PARALELA REVALORIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

4.1. La revalorización del procedimiento en el urbanismo

Junto al paradigma ambiental, la gran novedad de la ley más allá del régimen de valoraciones del suelo, es la importancia dada al procedimiento administrativo.

La ley ha hecho resuelto uso de las posibilidades que le brinda el artículo 149.1.18ª de la Constitución, y por eso ha hecho especial hincapié en las garantías procedimentales para los ciudadanos: los derechos de información y participación se destacan especialmente.

Frente a una tendencia práctica hacia cierta privatización del urbanismo de la que son buen ejemplo tanto los abusos del Agente urbanizador en las reclasificaciones de suelo en la Comunidad Valenciana o Castilla-La Mancha, como la utilización de los convenios urbanísticos en muchas otras Comunidades, la ley hace una encendida declaración en favor de la competencia administrativa para ordenar el territorio.

El artículo 3.1. dice que "la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes".

4.2. La dudosa viabilidad de los convenios de planeamiento

Al margen de reiterar la concepción estatutaria de la propiedad con la consecuencia de que, por regla general, no existe indemnización por los cambios de

ordenación, la ley contiene una novedad de bulto, al establecer expresamente que la ordenación urbanística no es susceptible de transacción. Como el artículo 88 de la LRJPAC dice expresamente que las Administraciones Públicas no puede celebrar acuerdos siempre que versen sobre materia no susceptibles de transacción, cabe plantearse si los convenios de planeamiento han quedado prohibidos desde la entrada en vigor de la ley.

El artículo 11.1, sin embargo, recoge expresamente los convenios de planeamiento, pues observa que

> "todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticos, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como las normas que a dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos a trámite de información pública..."

Como el artículo 11.1 no distingue al referirse al objeto entre las normas de ordenación y las de ejecución parece que estamos ante una contradicción legal que debe resolverse de acuerdo con criterios teleológicos.

Cuando la ley dice que la ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción observa algo que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado una y otra vez: que el planificador no queda vinculado por el convenio, de forma que la Administración puede ejercitar plenamente la *potestas variandi* en los planes.

Ahora bien, la observación de la ley sobre la prohibición de transacción sobre la ordenación urbanística resultaría a tenor de esta interpretación, inútil o superflua, pues nada añadiría o restaría a la situación anterior de manera que debe buscarse otro criterio interpretativo si se quiere hacer útil el precepto.

A nuestro juicio el sentido último de este precepto podría responder al siguiente criterio: declarada expresamente por la ley que la ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción resulta ilegítimo que el particular que suscribe un convenio pueda pedir indemnización por el ejercicio de la *potestas variandi* en contra de lo previsto en el Convenio.

Como es sabido, el Tribunal Supremo desde antiguo viene proclamando que, aunque el convenio no vincula al planeamiento, sí cabe en determinados casos la pretensión de daños y perjuicios ante el incumplimiento del convenio. El legislador urbanístico también recogió esta doctrina. Así la Ley de Suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana de 1992, primera norma que establece una regulación con detalle de la eficacia de los convenios, establece que habrá lugar a la indemnización cuando el cambio de la ordenación no está justificado. Pues bien, la nueva ley de suelo viene, a nuestro juicio, a prohibir este tipo de reglas. Ya que no puede transigirse sobre la ordenación (sí sobre la ejecución urbanística) los convenios de planeamiento no puede dar lugar a indemnización por cambio de planeamiento, pues en definitiva quien firma el convenio sabe que está actuando sobre una materia no disponible. La protección de la buena fe o de la confianza que en el fondo podría justificar la indemnización en las normas de planeamiento, permitidas por el legislador, desaparece cuando el legislador ha declarado expresamente que la ordenación territorial y urbanística no es susceptible de transacción.

Así pues si en términos teóricos no puede decirse que la nueva ley haya prohibido los convenios de planeamiento, en términos prácticos sí, puesto que la obligaciones administrativas derivadas del convenio de planeamiento no son exigibles, ni pueden dar lugar a indemnización alguna ni tampoco pueden preverse contraprestaciones exigibles a los particulares, ya que entonces la ordenación territorial sí sería objeto de transacción.

En conclusión, la interpretación teleológica y sistemática del ordenamiento jurídico (artículo 3.1 LS en relación con el artículo 88 LRJPAC) respalda la tesis de que los convenios urbanísticos de planeamiento carecen de fuerza de obligar entre las partes, de modo que las Administraciones Públicas no pueden obligarse mediante este tipo de convenios.

No se me oculta que esta conclusión supone una ruptura con una práctica muy extendida. Pero los términos del artículo 3 son taxativos y sólo desconociéndolos podría

llegarse a otra conclusión. Por otra parte no cabe duda de que esa práctica prohibición de los convenios de planeamiento es coherente con la preocupación del legislador por fomentar la responsabilidad de la Administración Pública sobre el urbanismo.

La tesis contraria, que permitiría los convenios de planeamiento, sólo podría sostenerse, a nuestro juicio, sobre la base de un entendimiento puramente declarativo de la citada cláusula. Para justificar tal aserto puede partirse del hecho indiscutible de que la ordenación territorial y urbanística son, a salvo las excepciones en el primer caso derivadas de la titularidad de otras competencias estatales (carreteras, obras públicas, etc), competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas. Si ello es así, el Estado podría no tener título competencial para declarar no susceptibles de transacción estas materias, y en consecuencia, podría interpretarse que no prejuzga el precepto la utilización del convenio como técnica urbanística.

Ahora bien, para llegar a esta conclusión habría que sustraer al legislador la competencia para regular la igualdad en las condiciones básicas del derecho de propiedad del suelo y de los demás derechos ciudadanos vinculados a la ordenación del territorio y del urbanismo, pues son los que delimitan el derecho de propiedad de forma que parece lógico que el legislador estatal establezca las condiciones de principio, en los términos de la STC de 20 de marzo de 1997 (fundamentos jurídicos 7 a 9) que enmarcan las técnicas urbanísticas de planificación, entre otras, el carácter innegociable de esas potestades.

Por otra parte la ineficacia de los convenios de planeamiento en nada obsta a la plena virtualidad de los convenios de gestión urbanística, que es donde el contrato tiene un ámbito natural de desarrollo en el urbanismo, pues aquí se trata de poder negociar las condiciones de ejecución del planeamiento.

El empeño en mantener los convenios de planeamiento no sólo pugna con las bases estatales sino también con el criterio de la mayoría de la doctrina (HUERGO, 1999) que entiende que no son válidos los convenios en los que la Administración se obliga a aprobar una norma. Si la jurisprudencia es unánime en establecer la no vinculación del planificador por el contenido del convenio ¿Cuál puede ser la razón de su éxito? No desvelamos secreto alguno si decimos que la clave del convenio suele estar en las contraprestaciones del promotor o el propietario hacia la Administración, en particular las que suponen obligaciones añadidas a las legalmente exigibles. De esta manera y a cambio de prestaciones extraordinarias del promotor urbanístico, que indudablemente benefician a la hacienda municipal, el promotor obtiene una cierta garantía (más de facto que de iure) sobre los términos de la orientación del planeamiento urbanístico. Si esto es así se convendrá en que tales contraprestaciones suelen ser el señuelo para orientar la planificación en un sentido no siempre coincidente con los intereses públicos. La tesis de que la Ley 8/2007 hace ineficaces los convenios acaso puede contribuir a la necesaria racionalización del urbanismo evitando, por un lado, que el urbanismo se convierta en un medio ordinario de sufragar necesidades municipales, lo que lleva en ocasiones patológicas a la pura coacción al promotor, y por otro, mitigando que la planificación se convierta en un simple envoltorio público de las expectativas de negocio de las empresas urbanísticas.

4.3. La necesidad de cambios profundos en el sistema actual de Agente Urbanizador

El nuevo paradigma procedimental en que se inspira la Ley 8/2007 puede tener una influencia decisiva en la reorientación de las legislaciones autonómicas dirigidas por la figura del Agente urbanizador. La ley refuerza de manera sustancial la responsabilidad pública en la ordenación territorial y urbanística y las garantías de información y participación de la sociedad entera en los procedimientos urbanísticos, de manera que veda, a mi juicio, la posibilidad de que pueda haber libre competencia en la planificación.

Esto quiere decir: el Agente Urbanizador debe situarse necesariamente en la fase de gestión del planeamiento y no inmiscuirse en

la fase de ordenación o planificación, en la medida en que las potestades públicas sobre la ordenación territorial y urbanística resultan innegociables, según resulta del artículo 3.1. LS 2007 ya examinado.

Esta conclusión queda reforzada por los derechos procedimentales consagrados en el artículo 4 y por la explicita incorporación a la Ley de suelo de las exigencias de la evaluación estratégica derivadas de la Ley 9/2006, que transpone la Directiva 2001/42/CE, relativa a los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

En lo que atañe a lo primero, resulta difícil no admitir que algunas de las regulaciones vigentes sobre el Agente urbanizador, incluida la nueva Ley urbanistica valenciana de 2005, son incompatibles con las previsiones del artículo 4 LS 2007, en la medida en que la participación efectiva del público en un procedimiento de planificación exige previamente que la Administración haya tomado una decisión sobre la propuesta que se someta a información pública. Por otro lado la aplicación de la Ley 9/2006 es igualmente incompatible con sistemas en los que los promotores o aspirantes a Agente urbanizador compiten con alternativas de planeamiento. El ordenamiento jurídico comunitario e interno exige que la propuesta de la Administración, no de las empresas competidoras, se someta al público con carácter previo a cualquier decisión. Es más la Ley 9/2006 obliga a considerar siempre la llamada alternativa cero, es decir, la incompatibilidad radical del proyecto con los requerimientos ambientales, lo cual es difícilmente compatible con las normativas autonómicas que permiten la competencia en la planificación.

No podemos desarrollar con la extensión que el asunto requeriría (BAÑO, 2007) todas las implicaciones del Derecho Comunitario de la contratación y del medio ambiente, así como de esta Ley, sobre la figura del Agente urbanizador. Quede aquí reflejada la idea de que si en las legislaciones urbanísticas que siguen dando preponderancia a las iniciativas urbanizadoras de los propietarios, la Ley 8/2007, introduce profundas novedades que deberían ser tenidas en cuenta por el legislador competente, en particular la obligación de que la condición de urbanizador se atribuya tras un procedimiento en régimen de libre competencia y la paralela ineficacia de los convenios urbanísticos de planeamiento, en las legislaciones basadas en la figura del Agente urbanizador las exigencias de la nueva Ley de Suelo no son menores.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, J. M.ª (1999): "La nueva Ley de Suelo y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997" *Documentación Administrativa* 252-253. 151 y ss.

— (2000): "La influencia del Derecho Comunitario en la interpretación de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas" *Revista de Administración Pública,* 151; 11-37, Madrid.

— (s.a.).: "Poder público y mercado en la planificación del urbanismo" (Trabajo inédito de próxima publicación, 2007).

HUERGO LORAS, A. (1998): *Los contratos sobre los actos y las potestades administrativas,* 352 y ss. Civitas, Madrid.

PAREJO ALFONSO, L. (1999): "El régimen urbanístico de la propiedad del suelo en la LRSV: clasificación, derechos y deberes de los propietarios", *Documentación Administrativa,* 252-253: 197 y ss.

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

Luciano PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid

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

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Igualdad ante la Ley.

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

1.1. Introducción

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

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

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

La fractura en la lógica de la evolución y la consecuente y más decisiva degradación de la cultura urbanística preceden más bien, pues, a la LS. Proceden de fenómenos notorios que han acabado abocando en la grave "cuestión urbanística" que —en términos de insostenible forma de ocupación y transformación del suelo— se había ido desarrollando hasta adquirir enormes proporciones bajo la vigencia de la inestable legislación precedente[1]; cuestión sobre la que, tras su repetida denuncia en vano en el interior, tuvieron que alertar tanto el Parlamento europeo como la propia ONU para que llegara a adquirirse conciencia de su gravedad y aceptarse la necesidad de la adopción de medidas, incluida la legislativa. No parece dudoso, en efecto, que la emergencia y afirmación en la praxis de un modelo de ocupación y transformación del suelo alternativo al propio de nuestro sistema legal desde 1956 proporcionó la fuerza motora precisa para fenómenos de tal envergadura. Por ello y desde el conocimiento y la experiencia que le proporcionan su condición de Arquitecto y Alcalde por dilatado período de Santiago de Compostela, ha podido X. Estévez hablar de la convivencia y, al propio tiempo, contraposición en ésta época de dos discursos o modelos: el economicista y el propiamente urbanístico[2]. Pero la búsqueda de la causa más eficiente está condenada de antemano al fracaso si prescinde justamente de la fisura introducida en el segundo de dichos modelos —el legal— por el cambio —definitivamente sancionado en 1998— de los criterios de clasificación del suelo a favor de la posibilidad de la transformación urbanística de éste y su combinación con la afirmación del derecho del propietario de suelo a la promoción de esa transformación. Mas allá de la voluntad legal, es decir, objetivamente, tal fisura debilitó la rotunda consistencia pública de la función de ordenación territorial y urbanística propiciando (y, con ello, legitimando) una praxis atenida al modelo economicista (y la consecuente forma de ocupación y transformación del suelo) con eficacia inductora de una verdadera mutación del sistema[3]; mutación ésta calificable, esta vez sí, de ruptura de las tradicionales coordenadas del urbanismo español, que lo alejó más aún de las pautas propias del europeo continental.

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

---

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

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

> "Uno de ellos entiende la ciudad y el territorio como suelo y valores inmobiliarios; parece que cabe todo, que todo lo aguantan, y como lo que importa es crecer expansivamente, casi sin límite, se construye sin evaluar las consecuencias económicas, sociales y ambientales de ese crecimiento masivo en un futuro próximo. Le han cogido el truco a los conceptos de sostenibilidad y rehabilitación, que se ponen sin rubor al servicio del proyecto económico urbano. La otra vía sostiene que la ciudad y el territorio, costa o interior, han de crecer con un objetivo, construir para habitantes y no para duendes, como suma de un conjunto de factores que debe plasmarse en la práctica urbanística. Sus gestores suelen considerarse timoratos porque, en lugar de mostrar entusiasmo por la actividad que a tantos beneficia, miran hacia el interior construido de las ciudades y acotan la expansión indiscriminada en su bordes, distinguen el problema de la vivienda del negocio de la vivienda, proyectan al unísono infraestructuras y servicios y protegen patrimonio y paisaje."

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

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

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

La perspectiva adoptada para llevar a efecto tal planteamiento no es otra que la del espacio físico en tanto que "espacio social" (proyección de la sociedad organizada en el territorio que puebla, ocupándolo, configurándolo y resultando por él condicionada), es decir, dimensión de la convivencia ordenada sobre el territorio y, por ello, constitutiva de la compleja comunidad política española, al propio tiempo elemento y tarea del Estado constituido, que resulta ser, así, necesariamente responsabilidad compartida de todas las instancias territoriales de éste[4]. Se trata de *una perspectiva nueva, que se ofrece especialmente idónea para resolver adecuadamente no sólo la compleja cuestión competencial, sino la decisiva del alcance, la finalidad, el sentido y, por tanto, el contenido de la intervención del legislador general.*

La contemplación del territorio y, más precisamente, del espacio, en efecto, como ámbito de acción o vida sociales (campo de los procesos propios de la acción humana) revela su carácter de "espacio social", haciéndolo relevante para el Derecho. Como ya he expuesto en otra ocasión (PAREJO ALFONSO, 2005: 481 y ss.), ese carácter permite la afirmación del Estado como *dimensión territorial-espacial* de la sociedad por él políticamente organizada, inscrita genéticamente en el orden constitucional, de modo que a éste es consustancial la componente territorial y espacial. Pues para ser justo ha de serlo también en su dimensión territorial; y para procurar la calidad de vida que postula ha de incluir su dimensión espacial[5]. El territorio y, por

[4] Ya en 1936 y tomando pie en la afirmación de MAUNIER (1910) de que la materia de toda sociedad tiene como elementos constitutivos, de un lado, los individuos y los grupos en que éstos se integran y, de otro, las cosas, pero todos ellos situados en el espacio, de modo que éste es, a su vez, un elemento esencial de aquella sociedad, destacó POSADA (1936: 7 y 8). Se ha manejado la excelente reimpresión en facsímil realizada por la Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid 2007, que cuenta con un magnífico estudio preliminar de E. Orduña Rebollo y E. Orduña Prada): *i*) la base geográfica entre las cosas propias de las sociedades territoriales; y *ii*) la disposición de las cosas —convertidas en elementos sociales y, por ello, socializadas— en clave de la organización de aquéllas; con la consecuencia de que el espacio ocupado y utilizado condiciona la vida colectiva. El espacio se ofrece así como elemento constitutivo de las agrupaciones humanas más esenciales: desde la familia [la casa] hasta la nación [el territorio], al punto de que la convivencia espacial es dato suficiente de la constitución de una verdadera sociedad política, un Estado. La dimensión espacial del fenómeno social presenta, sin embargo, características específicas cuando es urbana, es ciudad, por el modo especial —la proporción— según la cual deslinda la unidad propia de ella: la morfología de la ciudad es, en parte, función del espacio. El espacio, en efecto, se puebla, convirtiéndose en medio y habitación del hombre y, por ello, en espacio social, que es diferenciado en tanto que proyección de la sociedad en la parte del espacio físico que ocupa. La ocupación puede ser más o menos diseminada (desde la casa aislada hasta la ciudad, pasando por el caserío, la aldea, el pueblo, hasta la ciudad), de modo que la ciudad surge de la concentración, la aglomeración, dando lugar a un espacio-medio social denso que se distingue del rural en que pretende atender, en su círculo, al cumplimiento general de todos los fines de la vida humana. El propio POSADA (págs. 19 a 25) considera la aparición del medio urbano y de la estructura y del espíritu urbanos (desligándose de la función defensiva y de la servidumbre agrícola: de la acrópolis a la polis; del arx a la urbs; del Burg a la Stadt) es obra del tiempo y consecuencia de la acción de la ciudad sobre si misma y la interna complicación de la vida colectiva que crean las condiciones favorables a la formación del un medio denso (espacio social y superorgánico) y centro de atracción, que se diferencia tanto por razón de una intensa desintegración funcional interna, como de una paralela integración de los elementos circundantes, de la población dispersa. Desde el punto de vista sociológico, la ciudad es un producto vivo de la acción del hombre, que crea el espacio social, merced a su aptitud para construir su medio, una obra humana o del esfuerzo humano constructivo. Y con Ihering, sostiene que es la condición, incluso es en sí misma la civilización, en cuanto significa emancipación en múltiples sentidos y primariamente de la dependencia directa del suelo como fuente de vida. La ciudad ha creado, así, la civilización, ha hecho posible la cultura, ejerciendo, según Ihering, tres influencias en ella:
1.ª) Liberación de la dependencia del suelo, pero —simultáneamente— arraigo localista en él en términos de ciudadanía (adhesión al espacio urbano);
2.ª) generación de las condiciones para la división del trabajo: de un lado, exigencia de estabilidad territorial, y, de otro, liberación para incremento del poder productivo (menor dependencia de la naturaleza y mayor del vínculo social);
3.ª) constitución en lugar de los usos refinados (cultura) (de donde su calificación por Giner en sus Principios de Derecho Natural (citado por A. POSADA, en pág. 13) como sociedad total desde el punto de vista teleológico).

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

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

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

La perspectiva adoptada por el legislador desvela, pues, la axiología[6] propia del espacio social que ha de ser hecha valer en lo necesario por el legislador general en cuanto que la solidaridad, en términos ahora del mínimo común de —o unidad en— las condiciones del "espacio social", es un bien constitucional que concierne, en el Estado autonómico, a la instancia central de éste y su generación continua en el mínimo común requerido por la unidad constitucional está por ello inscrita en el círculo de intereses cuya gestión le corresponde constitucionalmente. Esta axiología permite identificar en su seno, de modo más acurado, el conjunto de valores y bienes referidos directamente al orden territorial-espacial, determinar su contenido y alcance y precisar así su juego relativo en el contexto del orden constitucional como sistema total.

Se trata de los recogidos en los artículos 45, 46 y 47 CE, que no pueden ser ahora analizados, pero que, importa destacarlo- sacan a la luz, por demandar la utilización racional de los recursos naturales —en términos, en su caso (el del suelo), de su conformidad con el interés general—, la relación de las cosas-recursos con los sujetos y su actividad, dando lugar a situaciones tuteladas por el Derecho. En efecto, los recursos, en cuanto conjunto que proporciona las potencialidades para la vida, conciernen a los sujetos y motivan su acción, su actividad, obviamente conforme al orden constitucional. La lógica de esa concernencia es, sin embargo, diferente, aunque la norma fundamental le impone algunos rasgos unitarios, que vienen dados por la aludida exigencia de racionalidad-conformidad con el interés general. Pues esta exigencia presenta un perfil determinado:

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

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

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

La solidaridad colectiva, por tanto, lleva de la mano a una utilización prudente[7], pues exige de ésta un resultado determinado, cabalmente el "sostenible". Se trata del "desarrollo equilibrado y *sostenible*" y del "desarrollo armonioso, equilibrado y *sostenible* de las actividades económicas" correspondiente a un "crecimiento *sostenible*" de que hablan, respectivamente, los artículos 2 TUE y 2 TCE, normas del Derecho originario europeo con las que sintoniza así nuevamente nuestra Constitución[8].

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

Este es el fundamento del alcance del concreto orden de valores considerado: su radio es el entero orden constitucional, penetrando éste por la perspectiva estimativa (la calidad de vida) propia de aquél[9], pero también, por tanto, del *carácter compartido de la responsabilidad-tarea estatal de ordenación territorial y urbanística,* en tanto que instrumento y sede para la armonización de los contrapuestos requerimientos que, desde su propia economía sectorial, proyectan sobre el territorio-espacio los diferentes factores con incidencia o relevancia en el mismo.

- Por lo que hace concretamente al recurso natural "suelo", sus características y función para la vida imponen *i*) la directa precisión constitucional —consecuente con la compleja regla anterior— del carácter "racional" de su utilización para la efectividad del derecho de todos a una "vivienda digna y adecuada", pero simultáneamente; *ii*) la entrega de la concreción de la racionalidad[10] (identificada con el interés general excluyente de la especulación) a la configuración de los poderes públicos (*regulación* y *acción* urbanísticas capaces de generar las condiciones necesarias, es decir, las de ordenación territorial y urbanística) en términos de tal alcance e intensidad que *es ella (y sólo ella) la legitimada constitucionalmente para crear las plusvalías derivadas de la transformación necesaria para permitir la utilización "urbana"del suelo,* razón por la que —cuando sean apropiables por los sujetos privados— debe participar incluso en ellas (art. 47 CE). De donde se sigue: no sólo no es inconstitucional la determinación de la entera tarea de ordenación territorial y urbanística y, en especial, la de la ocupación del suelo para su transformación (incluida ésta, es decir, la urbanización) como una función pública o, si se quiere, peculiar servicio público —como, sin mayor justificación, pretende alguna opinión doctrinal—, sino que, más que

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

[8] Como es bien sabido, la "sostenibilidad" es concepto acuñado el informe Brundtland en 1987 y que, a través de la "Agenda 21" acordada en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992, ha pasado al Derecho comunitario europeo y ha sido recibido ya, como principio jurídico, por numerosa legislación medioambiental. Conforme a la definición que da dicho informe, la sostenibilidad se predica del desarrollo que satisface las necesidades de la generación actual sin poner en peligro las posibilidades de futuras generaciones de satisfacer las necesidades propias y de efectuar sus propias opciones de vida. El concepto presenta, junto a la ecológica evidente, una componente social y otra económica.

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

[10] Más allá de la exigencia de "sostenibilidad", de cumplimiento en todo caso obligado, como ha quedado visto.

conforme a la Constitución, es incluso una consecuencia obligada de ésta[11].

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

a) Presidido por el valor "medio ambiente adecuado", que, por ello mismo, lo *resume y sintetiza,* al integrar todos los demás: el medio ambiente adecuado lo es de una sociedad solidaria y, por tanto, cohesionada económica y socialmente, que utiliza todos los recursos naturales de modo racional y el suelo, en particular, sólo para satisfacer las necesidades de interés general y evitando la especulación, comenzando por la consistente en una vivienda digna y adecuada para todos.

b) En el que *se encuentran y ensamblan* los órdenes constitucionales económico y territorial-ambiental. Si el primero postula el progreso económico-social con una *distribución más equitativa* de la renta *regional y personal* (art. 40 CE), previendo para ello una acción estatal de modernización y desarrollo de todos los sectores económicos dirigida a *equiparar el nivel de vida de todos los españoles* (art. 130 CE) y atenta a la satisfacción de las necesidades colectivas, *el equilibrio y la armonización del desarrollo regional y sectorial*, el estímulo del crecimiento de la renta y la riqueza y *su más justa distribución* (art. 131 CE), ha de hacerlo interiorizando los valores del segundo. Y si éste propugna un medio ambiente adecuado, ha de hacerlo de modo que la dimensión territorial y espacial de la vida económica y social, sirviendo a dicho medio ambiente, incorpore los requerimientos del primero, es decir y en lo que aquí interesa, postula

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

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

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

---

[11] Por demás, la declaración como función pública y las consecuencias que de ella derivan naturalmente representan no tanto verdadera novedad, como recuperación de la plenitud del vigor del elemento basal de nuestro sistema de ordenación territorial y urbanística desde 1956, cuya debilitación trae causa de la legislación ahora derogada. Pues el sistema por excelencia "privado" —el de compensación— no era en la Ley de 1956, ni ha implicado nunca después la entrega de la urbanización a la libre iniciativa privada de los propietarios (menos aún su conceptuación imposible como una facultad ínsita en cada una de las situaciones subjetivas constituidas en la realidad y tuteladas por el Derecho como propiedad privada). Era, en puridad, un sistema público de ejecución más, caracterizado por la delegación (en régimen de autoadministración) de determinadas tareas en una organización forzosa jurídico-pública (una entidad pública, vinculada y adscrita a la Administración actuante y cuya actividad era administrativa, y, por ello, beneficiaria de la expropiación forzosa de los propietarios renuentes o incumplidores y susceptibles sus actos de recurso en vía administrativa), al punto de que la reparcelación por ella cumplida en términos cabalmente de "compensación" era y es capaz —una vez aprobada por la Administración actuante— de producir ejecutivamente la reconversión de la organización jurídico-civil de los derechos afectados por la ordenación en ejecución. La actividad de urbanización ha sido siempre, pues, una función y una tarea pública, sin perjuicio de las peculiaridades de su régimen de desarrollo y cumplimiento.

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

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

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

Y su responsabilización, que encuentra su régimen general en el artículo 9.2 CE, no es sino la fórmula genérica de su vinculación al interés general, cuyas concretas condiciones sólo resultan del régimen propio, según el bloque de la constitucionalidad, de cada uno de los órganos-funciones en que, en cada una de las instancias en que se organiza territorialmente, se desagrega la estructura estatal. Los términos de la actuación "debida" por cada uno de ellos para cumplir con su propia responsabilidad (y, a su través, la del Estado en su conjunto) en la realización del interés general en el curso del proceso, constantemente renovado, de desarrollo constitucional únicamente son deducibles, pues, del respectivo orden constitucional al que están sometidos, que es específico por la doble razón del círculo territorial de intereses generales de su incumbencia y de la concreta función (expresada en competencias) que les está asignada en su gestión[13].

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

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

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

[13] Esta es la causa de la estructura y economía del complejo artículo 53 CE, en el que la vinculación por el entero orden constitucional sustantivo se traduce de modo distinto según la parte de aquél de que se trate, de modo que si, como aquí sucede, de principios rectores de la política y social se trata (capítulo III del título I), la preocupación primaria por la distribución funcional de la competencia para la decisión y la tutela judicial directa cede el protagonismo, como queda dicho en el texto, a la vinculación misma, es decir, a la responsabilización de la totalidad de los poderes públicos según su intervención en el ciclo de la gestión de los asuntos públicos, es decir, sea legislando o juzgando, sea —en el caso de administrativización de la acción estatal— ejecutando, es decir, actuando sobre la realidad misma. Junto con la textura y consistencia constitucionales diversa de la organización jurídica de las materias en las que ha de producirse la acción estatal, a la que he prestado atención en otras ocasiones (sobre este extremo, véase PAREJO ALFONSO (1990: 149); y también más recientemente, PAREJO ALFONSO (2003: 64 y ss.).

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

persona[14], pero incluyendo también los principios fundamentales de la organización territorial del Estado. Desde la trascendencia de la ordenación territorial y urbanística para la plena efectividad o realidad de dimensiones esenciales del *status* constitucional de la persona y el ciudadano (presidido por el artículo 10.1 CE) que de ello resulta, se manifiesta la dimensión prestacional de las libertades y los derechos constitucionales y adquiere pleno sentido el mandato de actuación positiva del artículo 9.2 CE.

La vinculación constitucional del Estado democrático social y de Derecho se resume, en último término, pues, en la creación —en la realidad y para todos— de las condiciones territorial-ambientales, es decir, la organización del territorio y el espacio más adecuada para la efectividad y plenitud en la vida individual y colectiva de los valores de la libertad, igualdad y participación política, económica, cultural y social en que se resume, en definitiva, el orden sustantivo constitucional. De donde se sigue que *el fin primario de la ordenación territorial y urbanística en tanto que tarea y función públicas consiste en la consecución de un orden espacial sostenible, que optimice las posibilidades de ejercicio, en igualdad, de la libertad y la participación en la vida social;* fin, al que son inherentes los valores de solidaridad y cohesión sociales. Este y no otro es el interés general último al que debe servir dicha ordenación en su contribución obligada a la calidad de vida en un medio ambiente adecuado.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Está fuera de toda duda, pues, la relevancia para la efectiva vinculación de la ordenación territorial y urbanística a su orden estimativo propio, de un marco legal que garantice la unidad sustantiva constitucional mediante una suficiente desagregación en intereses (fines, objetivos) públicos más significantes la cláusula "conforme al interés general" en que se expresa el fin primario y último de dicha ordenación. Y esto es lo que hace la LS de forma constitucionalmente poco discutible. Es cierto que las Comunidades Autónomas están concernidas por el orden de valores de que aquí se trata y su realización[15]. Pero también lo es que tal previsión constitucional apunta —lo que es mucho, pero no todo— a la ordenación territorial y urbanística como competencia, lo que deja fuera de ella las restantes dimensiones que hacen de la ordenación territorial y urbanística, además, una política; y, entre ellas, la consistente en el régimen que debe operar como marco garante del momento de la unidad sustantiva constitucional, que otorga sentido justamente al de la diversidad de opciones legitimadas cabalmente por la distribución territorial del poder y a formalizar mediante el ejercicio de las correspondientes competencias. Y en este plano, es diáfano que la instancia general del Estado está igualmente concernida por el orden de valores y bienes constitucionales examinado. Pues le incumbe:

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

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

[15] Así resulta sin más de la inclusión de las materias de la ordenación del territorio y el urbanismo en el círculo de intereses cuya gestión les corresponde mediante las competencias que el artículo 148.1.3 CE les autoriza a asumir (y de hecho han asumido).

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

En todos los casos el círculo de intereses de la instancia general acota la responsabilidad de que ahora se trata a lo básico-mínimo, que es a lo que debe reducir —y de hecho reduce— su intervención el legislador estatal en esta materia[16], en la que no posee competencia directa o referida a la organización general de los usos del territorio y del suelo, pero si competencias que contribuyen a la ordenación territorial y urbanística en tanto que política estatal. Por eso mismo estas competencias, que no son de ordenación del territorio, ni de urbanismo, alcanzan exclusivamente a lo básico en términos de regulación o legislación. Lo que no les impide operar respecto de la ordenación territorial y urbanística en sentido estricto a título de marco en el que, por fijarse lo mínimo común, deben inscribirse desde luego las opciones autonómicas diversas para dicha ordenación. La diversidad de estas opciones pueden y deben desplegarse, pues, a partir —lo que quiere decir: respetando— el piso común que fija el marco general a título de mínimo común denominador.

A este marco legal le corresponde sin duda la decantación que lleva efectivamente a cabo de los intereses públicos sin los cuales no es posible el estándar mínimo común de medio ambiente adecuado, como los relativos a: la sostenibilidad de la organización del territorio y del uso del suelo que, satisfaciendo de modo ponderado y equilibrado las necesidades, públicas y privadas, de la vida económica, social y cultural contribuya a la integración y cohesión sociales[17]; la preservación y el desarrollo del mundo rural en términos que hagan éste sostenible y contribuya a la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico, cultural y artístico; y la transformación de suelo natural mediante la urbanización para que sirva de soporte a usos urbanos y la reforma o rehabilitación de la ciudad ya hecha conforme a los criterios de:

i) todo lo necesario, pero sólo lo necesario para atender los requerimientos de los distintos usos, públicos y privados; entre ellos, en particular y de forma proporcionada, el residencial (con sujeción de éste a la función de servir a la efectividad del derecho de todos a una vivienda digna y adecuada); y

ii) la continuidad, compactación y suficiente densidad y diversificación en usos, dotaciones, infraestructuras y servicios del tejido y el espacio urbanos[18]; y la generación y el mantenimiento de las condiciones necesarias para garantizar, a efectos de un mínimo común de calidad de vida, el ejercicio, en todo el territorio nacional y por

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

[17] Y lo haga, incorporando, además, la protección de: a) la naturaleza y de los elementos basales de la vida (especialmente los que tengan la condición de dominio publico natural); y b) el patrimonio histórico, cultural y artístico.

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

todos los ciudadanos, de los derechos y deberes constitucionales[19].

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

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

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

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

i) la titularidad de una situación individualizada constituida en términos de propiedad privada (art. 33 CE), y
ii) la actuación de la libertad de empresa (art. 38 CE). Pero como la referida política, por exigencia constitucional, no se reduce a la tutela jurídica del correspondiente *status,* sino a la generación y recreación constantes de las condiciones para su efectividad, el expresado enfoque incluye *la pertinente acción de los poderes públicos,* pues de ésta básicamente se trata: el marco legal general de garantía es, así e indisociablemente, tanto *límite* de la intervención, como *directriz positiva* de ésta. Y en la medida, finalmente, en que la utilización del suelo es la causa de tal regulación, ésta no puede dejar de comprender —en lo estrictamente indispensable: lo básico— el campo en el que se ha dilucidar la efectividad de la garantía: el *régimen del suelo*. Esta es la lógica a que responden el contenido y el alcance de los títulos I (condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes de los ciudadanos) y II (bases del régimen del suelo), que procede examinar a continuación.

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

2.1. El *status* de ciudadanía simple

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

1.º Los relacionados con la residencia y habitación,

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

[19] En particular, los referidos a: i) una vivienda digna y adecuada (a efectos de la promoción del acceso a ella de los sectores sociales más desfavorecidos y la no afección de la vivienda por inmisiones procedentes del entorno, así como por cambios arbitrarios e irrazonables —por incompatibles con el uso residencial— en su entorno inmediato); ii) un medio urbano con distribución equilibrada y articuladora de los usos; densidad suficiente y no excesiva, pero desde luego proporcionada a la capacidad funcional de las infraestructuras y los servicios urbanos esenciales y, en particular, a la dotación en equipamientos educativos, sanitarios, culturales y de salud pública (zonas verdes, de recreo y expansión, así como de ocio y deporte) de carácter público; accesible a las personas con alguna discapacidad; y en el que la movilidad suficiente esté asegurada por infraestructuras y transportes de uso público a precio asequible; iii) el acceso libre a y el uso general y común de los viales, peatonales y de circulación rodada, y demás espacios de dominio y uso públicos (cuya dotación ha de ser suficiente y proporcionada a la población), así como el acceso y la utilización en condiciones no discriminatorias de los equipamientos colectivos abiertos al público.

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

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

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

El objeto del disfrute en que se traduce el contenido del derecho es complejo: la vivienda-domicilio. En tanto que vivienda alude al producto detalladamente regulado, en sus características de diseño y constructivas, por la normativa sectorial justamente de vivienda; normativa que, de suyo, debe garantizar las notas de dignidad y adecuación que directamente requiere el artículo 47 CE y reitera el artículo 4, a) LS, sumando a ellas la de accesibilidad. Aunque esta última haga referencia a las correspondientes condiciones constructivas, apunta ya a la antes aludida dimensión de las condiciones de acceso a la vivienda, que el legislador aborda, como se ha anunciado, en el plano en el que la ordenación territorial y urbanística puede contribuir a su efectividad: el de la disponibilidad de suelo suficiente e idóneo para el desarrollo de la política de vivienda dirigida a garantizar o, en su caso, facilitar el acceso a ésta[20].

La vivienda de cuyo disfrute se trata consiste, así,

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

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

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

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

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

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

[20] Y, por tanto: *i*) en sede de las bases del régimen del suelo y desde la perspectiva de la acción de los poderes públicos precisa para hacer efectivo el *status* del ciudadano considerado; y *ii*) mediante la previsión de la reserva de una parte proporcionada del suelo destinado a uso residencial a vivienda sujeta a un régimen de protección pública [art. 10, b) LS].

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

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

i) Los actos o las actividades (se entiende en el entorno-ambiente de la vivienda-domicilio) que, infringiendo la legislación aplicable, comporten un riesgo[21] de perturbación o lesión de bienes de terceros (lo que incluye la vivienda-domicilio).

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

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

> "dirigidos derechamente a generar las condiciones básicas de la igualdad en la participación, en libertad, de los individuos y los grupos en que se integra en la vida política, económica, cultural y social (de que habla el art. 9.2 CE) en el contexto tanto del ejercicio de todos derechos constitucionales y, en especial, de los de movilidad (art.19 CE), reunión y manifestación (art. 21 CE), educación (art.27 CE), protección de la salud, el deporte y el ocio (art. 43 CE) y acceso a la cultura (art. 44 CE), como también del cumplimiento de los deberes correlativos derivados del constitucional de respeto a la Ley y a los derechos de los demás (art. 10.1 CE)".

Se trata aquí de un derecho que:

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

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

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

[21] Debe tratarse de un riesgo cierto y no meramente hipotético, es decir, de una situación que, dejada a su libre decurso, pueda provocar un resultado perturbador o lesivo con suficiente probabilidad y en un futuro próximo, pero no es exigible que alcance el estadio de peligro, no digamos ya inminente.

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

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

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

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

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

iii) El derecho a ser informado por la Administración competente del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca[22] determinada, en los términos dispuestos por la pertinente legislación reguladora (que es, obviamente, la de ordenación territorial y urbanística) [art. 4, d) LS]. La formulación del derecho aparece mejorada por las exigencias de: compleción de la información proporcionada; facilitación de ésta por escrito; y respuesta en plazo razonable (que ha de ser concretado por la legislación de ordenación territorial y urbanística, jugando en su defecto el fijado en el artículo 42.3 LRJPAC).

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

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

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

2.2.1. *El régimen general de la iniciativa urbanística*

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

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

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

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

- Sustantivo directamente establecido: recae sobre *i*) los criterios y las previsiones de la ordenación urbanística y de los planes y los proyectos sectoriales (estos últimos sin limitación: todos los que incidan o condicionen la ocupación y transformación del suelo correspondiente mediante la urbanización); y *ii*) las obras que el ejecutor de la urbanización deba, en su caso, ejecutar para asegurar la conexión de aquélla con las redes generales de servicios, así como —de ser precisas— las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.
- Formal y procedimental, remitida su concreción a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanística a partir de la prefiguración por el legislador estatal de los siguientes elementos [art. 6, b), párr. 2º LS]:

  i) Preceptividad de contestación por escrito productora de efectos y, entre ellos, en todo caso, el de legitimación —siquiera sea durante un tiempo— de la formulación (en el marco de los criterios y las previsiones facilitados) de los proyectos precisos legalmente para concretar la iniciativa, de suerte que la alteración de la Administración tales criterios y previsiones durante el citado tiempo de vigencia puede dar derecho a la indemnización —en los términos del sistema general de responsabilidad de las Administraciones públicas— de los gastos en que se haya incurrido por razón precisa y únicamente de los referidos proyectos que resulten inútiles.

  ii) Demanda de respuesta (y notificación de la misma) dentro de un determinado plazo máximo, que no puede ser superior a tres meses salvo que la Ley autonómica fije uno superior. Nótese que aquí la finalidad de garantía de la LS (en términos de condición básica) explica y, al propio tiempo, justifica la conversión del plazo máximo supletorio establecido en el artículo 42.3 LRJPAC también como indicativo

[23] De no estarlo ya, queda ahora definitivamente claro que la "urbanización" no es, porque no puede ser (y nunca ha sido en nuestro Derecho urbanístico), una facultad inscrita en el derecho de propiedad, pues éste sólo puede facultar para la transformación de la concreta superficie de suelo —finca— cuyo uso, disfrute y disposición en exclusiva por un titular legitima (es decir, la edificación de ésta). De ahí que tal transformación (circunscrita por los límites de la propia finca) pueda quedar inscrita en la gestión del propio patrimonio y, por ello, fuera de la lógica de la actividad empresarial económica. Nada de esto sucede, por razones obvias, en la urbanización de una superficie delimitada desde la perspectiva y con arreglo al "interés general" (como prescribe el artículo 47 CE) y en la que queda comprendida una pluralidad de fincas y, por tanto, "propiedades" para su transformación con una finalidad de utilidad pública o, cuando menos, de interés público (la ampliación o regeneración del espacio urbano o la creación de uno nuevo).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[24] Dada la perspectiva general (abstraída del destino urbanístico concreto del suelo) que es propia aquí de la LS, ésta habla sólo de "unidad apta" sin más. La decisión sobre que suelo es apto o no para servir de soporte a instalaciones, construcciones o edificaciones se inscribe, en efecto, en la asignación a éste de uso y, por tanto, edificabilidad, que es el cometido básico de la ordenación territorial y urbanística en cuanto que competencia. No le corresponde, por tanto, al legislador estatal. Por ello e igualmente con carácter general, éste únicamente puede requerir —desde la perspectiva de la iniciativa urbanística privada— que la unidad constituya justamente una "finca", en los términos en que el artículo 17.1, a) LS define ésta. Sin embargo, cuando la aludida asignación de uso vaya a recaer sobre suelo ya urbanizado (urbano) o susceptible de ser urbanizado, la unidad aquí aludida debe coincidir y coincide con la "parcela" determinada por el artículo 17.1, b) LS (convertida ya, en su caso, en solar).

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

A.1. El estado, la clasificación, las características objetivas y el destino que tenga en cada momento el suelo (variabilidad en el tiempo exigida por la naturaleza y dinámica de la ordenación territorial y urbanística, que se expresa en el carácter estatutario del régimen urbanístico del derecho de propiedad), precisamente de acuerdo con

A.2. La legislación que sea aplicable por razón de las características y situación del bien y, en primer término desde luego, la reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Es esta modulación básica (al servicio de la ordenación territorial y urbanística[25] y legítima constitucionalmente en cuanto delimitadora de la función social del suelo) la que permite la doble precisión (desde la perspectiva de la iniciativa urbanística del propietario) de las aludidas facultades en las de:

- Como concreción de las de uso y disfrute:

  i) Realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas (por la legislación anterior), no tengan el carácter legal de edificación [art. 8.1, párr. 2º, a) LS]. Para la acotación del alcance de esta facultad, actuable a través del ejercicio del derecho de iniciativa, hay aquí una remisión implícita al artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación[26]. La acotación es lógica, porque la facultad así estrictamente determinada (excluye la edificación) sirve al uso y disfrute del suelo conforme a su misma naturaleza, de modo que la realización de las instalaciones y construcciones necesarias para ello deben ser en principio posibles, salvo que la ordenación territorial y urbanística (o la legislación sectorial) las excluya por razón de intereses generales (derivados de bienes constitucionales) prevalentes. De ahí que sólo comprenda las instalaciones y construcciones expresamente permitidas y no sólo no prohibidas.

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

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

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

[26] Conforme a este precepto legal:

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

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

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

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

entre ellas establecido en el artículo 17 LS[27].

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

B. Los deberes se corresponden con las anteriores facultades y se reconducen, desde su necesaria actualización y, por tanto mejora en su formulación, a los tradicionales en nuestro Derecho[28]. Importa aquí, pues, únicamente destacar que, sobre la base de las dos situaciones básicas del suelo que contempla la LS (y a las que hemos de referirnos luego), en su nueva formulación:

i) el deber de uso de conformidad con la ordenación territorial comporta, en el suelo ya urbanizado, el de edificar en plazo la parcela-solar correspondiente (art. 9.1, párr. 2º LS); y

ii) el deber de conservación implica, en el suelo rural, así como, con carácter general, en el vacante de edificación, el de mantenimiento (comprendida la masa vegetal que pueda existir) en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general (incluido el ambiental), así como tanto la prevención de la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, la

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

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

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

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

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

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

Cuando

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

Ésta tiene identidad propia, netamente diferenciada de la anterior (basada exclusivamente en la condición de propietario), por referirse, como ya nos consta, a una actividad que, desbordando el círculo de intereses legítimos de cada una de las situaciones constituidas en el ámbito de actuación correspondiente y tuteladas por el Derecho como propiedad privada, tiene contenido económico necesario y es, además, de interés general. Razón esta última por la que la actividad de ejecución consistente en la urbanización forma parte de las funciones públicas no susceptibles de transacción definidas en el artículo 3.1 LS, de modo que el acceso del sujeto privado a ella precisa inexcusablemente un título administrativo habilitante, que puede ser y de hecho siempre ha sido diverso en nuestro Derecho[29].

[29] La exigencia de título habilitante es, en efecto, una exigencia tradicional en nuestro Derecho incluso para la iniciativa de los propietarios: aprobación administrativa de la constitución en la entidad administrativa forzosa junta de compensación, a la que la legislación conectaba y conecta hoy en su caso la delegación legal de la actividad de ejecución en régimen de autoadministración.

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

El objeto de este derecho de iniciativa está circunscrito estrictamente, por ello, a la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba[30] o no vaya a realizarse[31] por la Administración pública actuante. Para otorgar a la configuración legal de tal título la flexibilidad que demanda el espacio propio del legislador autonómico, el legislador estatal habla genéricamente aquí de "habilitación a particulares".

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

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

Como se ve, el legislador estatal no sólo se mantiene en el mínimo común denominador indispensable para asegurar la igualdad, sino que su nueva formulación lejos de impedir, hace justamente posible (gracias a la adecuación a las exigencias del derecho actual que supone) la persistencia de todos los tradicionales sistemas urbanísticos de actuación o ejecución, incluido desde luego el de compensación y el de cooperación, sin perjuicio de que la decisión sobre la persistencia y, en su caso, configuración de tales sistemas quede en manos —en el marco que se expone y como corresponde constitucionalmente— del legislador autonómico competente[32]. Tampoco hay aquí, pues, ruptura con o regresión en la evolución

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

[31] Cuando la opción del legislador autonómico competente permita tanto la gestión pública como la resultante de la iniciativa privada, dependiendo la aplicable de la opción en cada caso por una u otra, como es tradicional en nuestro Derecho desde la LS de 1956.

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

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

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

> "garantías que, a título, pues, de condiciones básicas de igualdad en el ejercicio del derecho, se concretan en la ordenación del procedimiento al efecto con [art. 6.1, a) LS]:
>
> *i*) previsión del establecimiento de criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanística en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable; y
> *ii*) tramitación con publicidad y concurrencia".

La posibilidad, sin embargo, de que el propietario de suelo afectado por la previsión de una actuación urbanizadora opte[33], en función de sus legítimos intereses propios y en uso de la autonomía de su voluntad, por mantenerse estrictamente dentro de los límites del *status* que le confiere tal condición y no someterse al régimen propio de la actividad de urbanización (es decir, no ejercer el derecho de iniciativa que se viene comentando, del que derivaría sin más tal sometimiento), obliga al legislador estatal a complementar dicho *status* de propietario de suelo para *asegurar su integridad* en el caso, por tanto, de que "sus" terrenos queden sujetos a una actuación de urbanización. Y ello

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

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

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

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

---

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

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

3. LAS BASES DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

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

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

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

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

a) Sentar el principio de que las determinaciones de edificabilidad de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística pertenecen al Derecho objetivo (expresan lo que éste simplemente permite, prohíbe u ordena), de modo que, por sí misma, la mera previsión de la edificabilidad no integra ésta en el contenido de las concretas situaciones subjetivas dominicales (art. 7.2 LS[35]).

b) Articular las condiciones básicas de igualdad desde la perspectiva del estatuto de la propiedad de todo el suelo con las bases del régimen objetivo del suelo que esté en la única situación —la rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, establecidas en el artículo 13 LS, que aseguran en todo caso el sometimiento de la utilización del suelo con valores objeto de protección a la preservación de éstos.

c) Efectuar un tratamiento independiente del régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística (a las que se dedican los artículos 12, 14 y 16 LS), sin perjuicio de su conexión con las condiciones básicas del estatuto de la propiedad a través del reconocimiento a los propietarios (en tanto que titulares, también, de la libertad de empresa) de la ya comentada facultad de participar en tales actuaciones. Lo que lleva al giro decisivo de que los derechos y deberes hasta ahora erróneamente conceptuados de la propiedad del suelo pasan a ser los básicos del régimen de las actuaciones de urbanización.

3.2. La fundamental distinción de dos situaciones básicas del suelo

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

De forma congruente con su planteamiento competencial y el enfoque con

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

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

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

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

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

configuración que remite a "...los términos dispuestos por la legislación de ordenación territorial y urbanística" (art. 7.1, inciso final, LS). No prejuzga, por tanto, ni el sistema de la ordenación territorial y urbanística, cuya formalización corresponde al respectivo legislador autonómico, ni las concretas técnicas de las que éste se sirva (como, por ejemplo, las tradicionales y generalizadas de la clasificación y la calificación del suelo). Se limita a definir un marco en el que estás deben inscribirse y jugar. Lo decisivo es que esta opción ni diluye ni degrada —en comparación con la legislación anterior— la función constitucional de dicho marco: frente a la necesidad en aquélla de las aludidas técnicas (especialmente de la clasificación) para la "conexión a tierra[36]" y, por tanto, la efectividad del régimen legal de la utilización del suelo diversificado según las "clases" tipificadas al efecto, pero su juego en ella prácticamente formal por desconectado de criterios sustantivos mínimamente significantes y, por ello mismo, facilitador del arbitrismo en el empleo de las técnicas (en particular la clasificación), la LS *libera al régimen de utilización el suelo de la referida necesidad, sin por ello afectar su efectividad, disminuir su densidad reguladora o restringir su diversidad*. Pues la definición legal de las situaciones básicas del suelo producen de suyo la vinculación de las superficies de suelo que respondan a sus características legales a los correspondientes regímenes básicos de utilización del suelo rural y del suelo urbanizado, siendo así que la del suelo que quede sujeto a una actuación de urbanización únicamente es precisa cuando se decida y diseñe ésta (momento en que la actuación, aunque decidida en otra sede, queda de suyo sometida al régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística).

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

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

> "un régimen de utilización del suelo inmerso en la lógica de lo urbano"

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

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

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

[36] Cabalmente la "vinculación", necesaria para su aplicación, de precisas superficies de suelo del régimen urbanístico correspondiente a la "clase" correspondiente al acto clasificatorio.

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

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

La distinción de las situaciones básicas del suelo puede así postular y, en efecto, postula, que la totalidad del suelo nacional se encuentra efectivamente (se insiste: antes, al margen y en todo caso con independencia o sin perjuicio de los destinos urbanísticos a los que esté vinculado) bien en la de suelo rural, bien en la de suelo urbanizado. Esta última resulta sin más de un dato objetivo y evidente de la realidad, por lo que la de suelo rural comprende, en negativo, todos los terrenos en los que no se cumpla aquel dato y como mínimo, en positivo, los que deben ser preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización y los que, aún previéndose o permitiéndose tal transformación, ésta no haya concluido aún colocando los terrenos en la anterior situación de suelo urbanizado. Esto último es la lógica consecuencia de la diferenciación entre ordenación territorial y urbanística como orden objetivo regulador y ordenación territorial y urbanística como diseño y programación de la actuación urbanizadora, pues ésta no altera por si misma el régimen urbanístico objetivo de la propiedad del suelo. Es muy significativo, en efecto, que la exposición de motivos de la Ley (último párrafo del apartado IV), refiriéndose al régimen urbanístico del suelo, vincule la doble opción de la Ley por diferenciar "situación y actividad [es decir, situación del suelo y utilización o uso del mismo], estado y proceso" [es decir, realidad actual y virtualidad cuya realización requiere del pertinente proceso urbanístico].

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

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

---

[37] Así pues, la solución legal:

— Anula los inconvenientes de la legislación que deroga: *i*) invasión del campo propio del legislador autonómico, salvada sólo mediante la reducción del alcance de la clasificación común a la "conexión a tierra" de los régimenes urbanísticos de las correlativas "clases" de suelo y éstos, a su vez, por su confusión, además, con el contenido urbanístico de la propiedad del suelo; expediente legitimado ciertamente por la STC 164/2001, pero a costa de otorgar una flexibilidad a la clasificación establecida por el legislador autonómico anulatoria del efecto de garantía de igualdad; *ii*) reducción de la clasificación, cuando de la ocupación de nuevo suelo para su transformación urbanizadora se trata, a mera técnica de formalización de iniciativas y decisiones desconectadas del mínimo contexto valorativo común preciso, incrementado de este modo el campo abierto a la diversidad; y *iii*) articulación de la expresada técnica, además, con mezcla de los criterios objetivo-actual de las características del suelo y programático-finalista del destino futuro; mezcla legitimadora, al añadirse a la expresada confusión de régimen del suelo y régimen de su propiedad, de la integración en el contenido de la propiedad —desde su establecimiento (por anticipación, como real, del destino aún meramente virtual)— de las determinaciones sobre la utilización del suelo del régimen de éste y antes, por tanto, del cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas correspondientes, con todas las consecuencias correspondientes.
— Y lo hace, no sólo manteniendo —aunque actualizando— el acervo común en la materia y recuperando su dimensión valorativa, sino independizando la eficacia del marco legal común de la legislación autonómica en la materia y del juego de las ténicas por ella previstas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) De un lado,

> "la colocación en la situación de suelo rural tiene lugar por imperio directo de la Ley",

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

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

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

aplicación, en la que el margen decisional de que ésta goza varía en función de la precisión de los referidos criterios. Conforme a las letras a) y b), inciso inicial, del artículo 12. LS a esa ordenación o, en todo caso, a sus instrumentos corresponde, en efecto, la decisión —aplicando al caso los criterios de identificación y ponderación de las características de que se viene hablando— sobre la preservación de determinadas superficies de suelo de su transformación mediante la urbanización, la previsión o permisión del paso de otras superficies de suelo (sin que éstas salgan, por ello, de la situación de suelo rural) a la situación de suelo urbanizado o, finalmente, la entrega de la superficie aún restante a la acción ordenadora del desarrollo rural con protección en todo caso del carácter del medio al que pertenece.

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

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

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

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

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

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

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

1.2. La existencia de riesgos naturales o tecnológicos[38], incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, así como —además— de cualesquiera otros identificados por la legislación de ordenación territorial y urbanística, referibles a determinados terrenos.

La aplicación de este criterio requiere obviamente la recogida, el análisis y la valoración de la pertinente información sobre la existencia de los indicados riesgos y de los demás que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. La normativa, comunitaria o interna que regule en abstracto los riesgos y determine las medidas de prevención a adoptar, reduce, en función directa de su densidad reguladora, el margen de apreciación de que goza la potestad de ordenación.

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

Los valores a identificar y apreciar son:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Que no sean de aplicación, con resultado de exigencia de la preservación de la transformación urbanizadora o la inidoneidad para servir de soporte a usos urbanos, los criterios recogidos en los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes.
  Esta condición trae causa de que la prevalencia únicamente puede operar cuando las características que presenten, en concreto, los terrenos de suelo rural expresen, como máximo, valores ordinarios del medio rural, es decir, sean las propias del carácter general y propio de éste, sin que, de otro lado, contengan contraindicación alguna relevante para su paso al medio urbano. Nunca, desde luego, cuando esas características manifiesten valores destacados y determinantes de la entrada en juego del criterio preferente al citado punto 1.1.
- Que las necesidades sociales a cubrir estén suficientemente justificadas y la superficie de suelo que se destine a su cobertura sea sólo la precisa a tal fin (en los términos que resultan del art. 10 LS).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

> "la integración en el tejido constitutivo del soporte característico de todo núcleo de población".

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

a) Tratándose del medio urbano, lo que se integra no es, sin más, un terreno (una superficie de suelo desde luego concreta, pero no adornada de mayores características); es justa y únicamente una parcela; mejor: una serie de parcelas, es decir, de superficies de suelo que, además de ser concretas, constituyan —conforme al artículo 17.1, b) LS— unidades (tanto en la rasante, como en el vuelo o el subsuelo) que tengan atribuidas edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente. La exigencia legal apunta, pues, a una cualidad, cabalmente la consistente en tener un destino urbanístico preciso y diferenciado (concretado, como mínimo, en uso o usos urbanísticos y, en su caso, también en edificabilidad determinados) que permite una utilización independiente; siendo indiferente, a este efecto, el estado —edificado o no— en el que se encuentre el suelo. La atribución de ese destino ya es cuestión entregada por entero a la ordenación territorial y urbanística, que será la encargada de definir las características en dimensiones y forma, la atribución de uno o varios usos alternativos (compatibles) y la determinación de la separación o no del vuelo y/o el subsuelo respecto de la rasante.
El tejido urbano en el que se produce la integración es el formado por la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; dotaciones y servicios, que no son otros que los requeridos para el desarrollo de los usos de que sean susceptibles todas y cada una de las parcelas en tanto que unidades en que dicho desarrollo se produce de forma independiente.
Tampoco aquí va la LS más allá de la exigencia de que cada tipo de dotación o servicio forme una red capaz de atender las necesidades de las diferentes parcelas, llegando hasta ellas. La determinación, en concreto, de las dotaciones y los servicios exigibles (en red y como propios de los núcleos de población) es cuestión ya de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística[39].

[39] El legislador autonómico goza de un amplio margen, de un lado, para concretar el concepto jurídico indeterminado "núcleo de población", que hace alusión a la agrupación o concentración de usos, especialmente residenciales, determinante de suyo —por la misma naturaleza de las cosas— de la necesidad de dotaciones y servicios colectivos; y, de otro lado, para *i*) precisar las dotaciones y los servicios, en red, requeridos en todo caso o como mínimo; y *ii*) modular tales dotaciones y servicios mínimos en función del tipo (urbano o tradicional rural) del núcleo.

b) La integración misma requiere:

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

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

4. LOS CRITERIOS BÁSICOS DE UTILIZACIÓN DEL SUELO

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

La clave de esta operación legal de concreción radica en la perspectiva unitaria que impone el suelo, en cuanto recurso único, escaso e irreproducible. El destino de cada metro cuadrado de suelo ha de resultar siempre, en efecto, de una compleja operación de ponderación de las múltiples y concurrentes pretensiones de localización o materialización espacial derivadas de los diversos intereses públicos y privados en el contexto de la valoración de la realidad existente y la futura a conseguir o, dicho de otro modo, del interés general objetivo a realizar. Y esta operación implica escoger, priorizar y compatibilizar dichas pretensiones en pugna por prevalecer en cada lugar según un orden y para que el resultado de la ocupación, transformación (en su caso) y uso del suelo se realice y responda efectivamente a dicho orden, es decir, sea —conforme señala el artículo 2.3 LS— un resultado equilibrado. Demanda, por ello, criterios para la toma de decisiones, es decir, para la definición del referido interés general objetivo en concreto, en el contexto, en su caso, de las pertinentes relaciones interadministrativas. Se trata, pues, de guiar jurídicamente el proceso de esa definición[40].

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

[40] Y de hacerlo:

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

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

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

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

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

De todas formas, dado el diferente objeto de la ordenación territorial y urbanística (como mera competencia y no como política común a la pluralidad de las competencias con incidencia territorial) y de la acción administrativa con repercusión física (en cuanto competencias sectoriales que deben contribuir a la política común), los criterios-deberes afectan directamente por lo general a la primera[41] y sólo indirectamente a la segunda.

[41] Por eso mismo, no puede perderse de vista que la virtualidad de los criterios examinados aparece reforzada, en el marco legal estatal, por reglas dirigidas a garantizar el recto ejercicio (participado por la ciudadanía) de las potestades de ordenación, es decir, de planeamiento o planificación y de ejecución de lo planeado, especialmente en su referencia al desarrollo urbano; reglas, que pretenden *i*) asegurar la celebración de la información pública conforme a garantías mínimas de publicidad y plazo (art. 11.1 LS) y potenciar este trámite esencial mediante la promoción de la publicidad telemática (art. 11.3 LS, en relación con el art. 70 ter que introduce la disposición adicional octava LS en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local) y la facilitación del conocimiento de la documentación (exigencia de la exposición de un resumen ejecutivo suficientemente expresivo; art. 11.2 LS); *ii*) garantizar la debida orientación valorativa mediante la exigencia general de evaluación ambiental (art. 15.1 LS) y, cuando el objeto sea una actuación de urbanización, además: informes de sostenibilidad ambiental (art. 15.2 LS) y también económica (en particular sobre las Haciendas públicas; art. 15.4 LS), existencia de recursos hídricos suficientes para las nuevas demandas, protección del dominio hidráulico y marítimo-terrestre, la afección de las infraestructuras y el impacto sobre su capacidad de servicio (art. 15.3 LS); y *iii*) procurar la seriedad en la tramitación y resolución del procedimiento mediante la determinación del incumplimiento del plazo máximo para resolver como causa bien de responsabilidad patrimonial de la Administración competente, si es de iniciativa privada, bien de aprobación *ex lege,* si es de iniciativa pública e involucra a dos Administraciones, en principio la local y la autonómica (prescripción ésta, que sirve, además, de garantía de la autonomía local; art. 11.4 y 5 LS). A estas reglas se añade la nada despreciable, cara a la transparencia y, por tanto, a la lucha contra la corrupción, de obligar a las Administraciones competentes a elaborar y debatir y aprobar por el órgano colegiado de gobierno que corresponda, con la periodicidad que al efecto se fije y para su puesta a disposición del público, de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia (art. 15.5 LS).

Los criterios-deberes básicos operan en todo caso con independencia de las técnicas, los mecanismos y los instrumentos a través de los cuales deba producirse el ejercicio de las potestades administrativas aludidas. Pues la elección y regulación de tales técnicas, mecanismos e instrumentos corresponde ya íntegramente a la competencia propia del legislador sectorial en general y del autonómico de ordenación territorial y urbanística en particular.

Son tres los criterios básicos que establece la LS:

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

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

Sus elementos componentes son los dos siguientes:

a) La obligada *correlación* entre las previsiones de

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

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

Las necesidades sociales deben poder justificar, pues, la previsión sobre ocupación y transformación de suelo, por lo que han de ser reales (actuales y previsibles futuras), guardar relación con los usos finales del suelo a ocupar y transformar y tener entidad suficiente[42].

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

[42] Por ello está implícita en este elemento la triple exigencia de:
- Búsqueda, recogida, sistematización y análisis de la información pertinente para identificar y cuantificar tales necesidades en términos de pretensiones que desde los diversos intereses públicos gestionados por las distintas Administraciones y de los múltiples intereses privados compitan por hacerse efectivas en el territorio considerado.
- Evaluación y ponderación entre sí de las necesidades determinadas para la identificación, así, de las que finalmente deban ser satisfechas, procediendo —en función de los usos finales que demanden— a la cuantificación de la o las superficies a ocupar y transformar.
- Determinación de estas últimas superficies, que tampoco pueden ser cualesquiera, pues —en virtud del principio de preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística, recogido en el artículo 2.2, b) LS— deben reunir el doble requisito de ser necesarias e idóneas (en función de sus características y desde la perspectiva, por ejemplo, de los riesgos naturales o de accidentes mayores) para servir de soporte a usos finales típicamente urbanos.

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

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

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

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

i) la sujeción del suelo afectado a un régimen que impida la especulación, es decir, toda conducta activa u omisiva que, con intención de obtener beneficios no ligados al proceso preciso para hacer efectivo el destino del suelo (los denominados en economía *"windfall profits"*), dificulte, retrase, obstaculice o defraude indebidamente dicho proceso (especialmente mediante el incumplimiento de los deberes que comporta la previsión de toda actuación de transformación urbanística: art. 16.1 y 2 LS); y

ii) el respeto por dicho régimen de la regulación básica de las actuaciones de transformación urbanística (arts. 14 y 16 LS) y, por tanto, de los derechos a ellas ligados [arts. 6 y 8.1, párr. 2º, letra c) LS].

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

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

[43] El carácter esencial de esta directriz resulta de la determinación básica transitoria —para su efectividad, al transcurso de un año desde la entrada en vigor de la Ley estatal sin establecimiento de la pertinente norma legal autonómica y supliendo la ausencia de ésta hasta su dictado— de la entrada en juego de un preciso umbral, cuyo traspaso obliga al referido ejercicio pleno de la potestad: el efecto de incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado en el ámbito objeto de ordenación, bien por la sola virtud de la actuación prevista o por la de la suma de ésta a las aprobadas en los dos últimos años (disposición transitoria cuarta LS).

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

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

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

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

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

  2.º La preservación de los valores específicos concurrentes, que conecta, a su vez, con el principio [art. 1.2, a) LS] de procura igualmente de la eficacia de las medidas de

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

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

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

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

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

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

Integran, pues, el radio de acción del criterio:

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

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

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

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

En todo caso:

i) la aplicabilidad aquí no se da, por razones obvias (comenzando por la de su propia formulación literal), en cuanto respecta al particular elemento de la reserva para el tipo de uso de vivienda sujeta a un régimen de protección pública; y

ii) la aplicación del criterio o, más bien, del elemento o los elementos de éste restantes que puedan llegar a ser procedentes, siempre aparece modulada y, en su caso, limitada —precisamente en la hipótesis más favorable a dicha aplicación (la del suelo rural sin presencia de valores específicos dignos de protección y excluyentes de la alteración del estado natural)—, por el imperativo legal de no desvirtuación del carácter propio del medio rural, lo que significa —en particular— la matización de la referencia obligada del doble requerimiento de adecuación y suficiencia del suelo destinado a los pertinentes usos a las necesidades estrictas y específicas del medio rural considerado; y

iii) la referida aplicación cesa —por improcedente— en el suelo cuya pertenencia al medio rural obedezca a la presencia de valores dignos de

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

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

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

i) El cumplimiento por el legislador estatal, desde el nuevo enfoque que adopta, del mandato de configuración legal ordinaria —en términos de condiciones básicas garantes de la igualdad— del derecho proclamado en el artículo 47 CE, que deriva del artículo 53.3 CE. Y ello, por tanto, hasta donde le corresponde con arreglo a la competencia que la Constitución le atribuye y desde la perspectiva del derecho de acceso, que es condición del de disfrute del que habla el referido artículo 47 CE[45].

ii) La tipificación, con carácter general y dentro de la categoría de uso residencial, del uso concreto "vivienda sujeta a un régimen de protección pública" como un tipo de uso urbanístico y no un mero régimen jurídico-público aplicable, en su caso y conforme a su lógica propia, en todo el suelo que tenga como destino el uso genérico residencial. Y un tipo de uso que, como tal, es decir, por comportar un destino urbanístico del suelo, produce el efecto de vinculación del suelo que integra, como resultado, el régimen estatutario urbanístico de la propiedad del suelo.

iii) El condicionamiento finalista de la ordenación territorial y urbanística, en cuanto ésta ha de incorporar la previsión adecuada y suficiente del correspondiente destino urbanístico, pero no así de los medios para alcanzar el objetivo perseguido y, por tanto, tampoco de la política de vivienda que

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

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

es de la competencia propia de las Comunidades Autónomas[46].

Importan aún dos precisiones.

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

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

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

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

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

En todo caso, el doble requerimiento de adecuación y suficiencia se concreta (especialmente por lo que hace al segundo) para el tipo de uso consistente en la vivienda sujeta a un régimen público de protección en la preceptividad de una reserva de suelo, cuya cuantificación corresponde bien directamente a la legislación autonómica de ordenación territorial y urbanismo, bien —por decisión de ésta y, por tanto, en virtud de ella— a los instrumentos de ordenación que la misma establezca. La determinación de la reserva queda sujeta, sin embargo, a una directriz positiva: ha de ser proporcionada, se entiende a las correspondientes necesidades sociales efectivas de acceso a la vivienda, y, además y en todo caso, a un límite mínimo[47] fijado, a su

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

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

vez, mediante una regla general[48] y una excepción[49] [50].

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

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

Los valores a que responde no agotan necesariamente los que, en definitiva, deban presidir la aludida ordenación de todos y cada uno de los usos previstos. El legislador autonómico de la ordenación territorial y urbanística puede desde luego añadir cuantos otros entienda que son pertinentes, pero siempre que sean complementarios de los básicos o, en todo caso, compatibles con ellos. Su regulación nunca puede tener como efecto o consecuencia obstaculizar, pero ni siquiera mermar o dificultar la eficacia del contenido del criterio ahora comentado.

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

"accesibilidad universal[51], igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres[52], movilidad[53], eficiencia energética[54], garantía de suministro de agua[55], prevención de riesgos naturales y de accidentes graves[56] y prevención

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

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

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

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

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

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

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

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

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

y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente"[57].

5. EL RÉGIMEN BÁSICO DE UTILIZACIÓN DEL SUELO RURAL

5.1. El sentido y alcance del régimen

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

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

Al mínimo que supone el régimen de que ahora se trata, que supera la parca regulación contenida en el artículo 20 LRSV desde la perspectiva de los derechos de los propietarios del suelo, debe añadirse aún la regla de adaptación al ambiente que, como norma de aplicación directa, sigue estableciendo el artículo 138, b) TRLS92.

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

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

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

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

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

[57] Se trata de un principio que requiere la comprensión por la regulación de los distintos usos de las previsiones preventivas adecuadas para que las actividades que supongan se desarrollen dentro de los límites de tolerancia sanitaria y medioambiental que estén en cada momento fijados y, caso de sobrepasarlos y producir contaminación lesiva para la salud humana o el medio ambiente, de protección de uno y otro valor.

terrenos que la repetida legislación expresamente autorice[58].

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

La regla especial se refiere a los espacios naturales protegidos y los espacios incluidos en la Red Natura 2000 y debe entenderse que no suple, sino que se añade, a la regla general anterior[59].

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

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

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

---

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

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

1.º La provocación en el espacio de que se trate, por su evolución natural, de cambios de entidad suficiente para justificar la alteración. Para que se cumpla este requisito es preciso, pues, que los cambios traigan causa de la evolución natural, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta al efecto los inducidos por acciones del hombre. Normalmente será difícil, si no imposible, sin embargo, que los cambios no guarden alguna relación, aunque sea indirecta, con la acción del hombre. Debe entenderse, pues, que la exclusión de ésta se limita a la que desconozca o infrinja la protección del correspondiente espacio, produciendo lesión de sus valores y, con ello, una evolución "no natural" en el espacio de que se trate. Lo cual suscita la cuestión de la lesión por omisión o inactividad, tanto por parte de la Administración pública que sea propietaria o responsable en todo caso de la conservación o protección del espacio, como por la del sujeto particular al que éste pertenezca. Ni en un caso, ni en otro parece lógico primar la actitud de pasividad o negligencia (adoptada, incluso, con vistas a provocar las condiciones que posibiliten finalmente la alteración). Ello no ofrece duda cuando la responsabilidad del mantenimiento de las condiciones precisas para una evolución natural que no degrade las características del espacio corresponde a una Administración pública. Cuando dicha responsabilidad incumbe, sin embargo, a un propietario particular, parece que la exclusión del supuesto como idóneo para justificar la alteración sólo es posible de haberse incumplido el deber legal de conservación del artículo 9.1, párr. 1º LS (lo que requiere la fijación por Ley del límite de tal deber), salvo que esté establecida de modo efectivo una política pública de fomento compensatoria en lo necesario de la carga que a favor de la colectividad pueda suponer el coste total de la conservación (la diferencia entre el importe del deber de conservación y dicho coste).

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

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

A) Reglas generales:

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

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

No hay tampoco aquí sustancial innovación en el tratamiento tradicional en nuestro Derecho del suelo perteneciente al medio rural y mantenido en el artículo 20 LRSV[60].

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

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

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

[60] La única novedad destacable, respecto del contenido de este último precepto, se sitúa en la regla excepcional, la cual i) no permite ya la legitimación de "actuaciones" y si exclusivamente de concretos actos, aunque éstos siguen pudiendo desbordar los autorizados por la regla general e implicar, por tanto, la alteración del estado de los terrenos; y ii) si, de un lado, extiende el supuesto capaz de activar la expresada legitimación, toda vez que pasa a comprender la apreciación de la concurrencia, además de un interés público, de un interés social, de otro lado, lo restringe, puesto que incluye ahora el requerimientote que dicha apreciación resulte precisamente bien de la contribución del acto de que se trate a la ordenación y el desarrollo rurales, bien a la estricta necesidad del emplazamiento en el medio rural. Queda ahora definitivamente claro que, al igual que sucede en el caso de la expropiación forzosa (artículo 9 LEF), el interés público o social debe ser declarado a la vista y en función de precisas características del acto a ejecutar (el destino del suelo que va a legitimarse y al que va a quedar dicho suelo vinculado); características que se reconducen en último término, sea al principio de preservación del carácter propio del medio rural y, por tanto, protección y fomento (desarrollo sostenible) de éste [art. 2.2, b) LS], sea a requerimientos legales del propio acto a ejecutar (por ejemplo, prevención de los riesgos de catástrofe, inundación o de accidentes mayores).

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

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

Se entiende, así, que el momento determinante para la aplicación efectiva del régimen básico de (ahora sí) la utilización del suelo de que ahora se trata sea el de inclusión de los correspondientes terrenos en el ámbito de una actuación de urbanización. Lo decisivo es que, desde la inclusión en el ámbito de una actuación de urbanización, la superficie de suelo correspondiente —aún permaneciendo en la situación de suelo rural— queda enteramente afectada a ésta, de modo que en ella:

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

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

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

6. LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

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

La diferenciación de las dos situaciones básicas en las que se encuentra todo el suelo permite[61] efectuar un tratamiento independiente del asimismo régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística, sin perjuicio de su conexión con las aludidas condiciones básicas del estatuto de la propiedad, como ya nos consta, a través del reconocimiento a los propietarios (en tanto que titulares, también, de la libertad de empresa) de la facultad de participar en tales actuaciones [art. 8.1, párr. 2º, c) LS]. Lo que, como también nos consta, lleva al giro decisivo de que los derechos y deberes hasta ahora erróneamente conceptuados de la propiedad del suelo pasan a ser los básicos del régimen de las actuaciones de urbanización. A título de condición básica del estatuto del ciudadano se impone así a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística [art. 6, a) LS] la regulación del derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización, en ejercicio del derecho de libre empresa y para la habilitación pertinente —cuando la actividad no deba o vaya a ser realizada por la Administración— mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable (sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que la legislación autonómica prevea a favor de la iniciativa de los propietarios).

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

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

[61] Además de articular —en los términos que ya han quedado expuestos— las condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad de todo el suelo con las bases del régimen objetivo del suelo que esté en la única situación —la que se corresponde con el medio rural— en la que son precisas por imperativo medioambiental.

potestad administrativa de dirección y control de la actividad de ejecución urbanística. Lo que es consecuente, a su vez, con la definición de la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas no susceptibles de transacción, entendida en todo caso —como debe serlo— en términos no impidientes de acuerdos de estricta ejecución. La finalidad perseguida es obvia y guarda relación con las disfunciones y los excesos más frecuentes, graves y evidentes que se han venido poniendo de manifiesto en la práctica urbanística con ocasión del recurso a la técnica convencional y cuya corrección es factible en sede competencial estatal[62].

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

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

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

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

2. Las actuaciones de dotación; clase integrada por aquellas actuaciones que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas (sólo las de este carácter, obviamente de acuerdo con la legislación de ordenación territorial y urbanística) de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la

[62] La regla que establece el artículo 16.3 LS traduce, en forma de prohibición, un claro límite al ejercicio de la potestad aludida, haciendo uso de la remisión que al efecto hace el artículo 88.1 LRJPAC. Los convenios o negocios jurídicos que se celebren no pueden establecer, en perjuicio de los propietarios afectados por la actuación (se entiende: que no sean parte en el convenio o negocio jurídico, es decir, sean terceros respecto del mismo), obligaciones adicionales a las establecidas legalmente, ni más gravosas que éstas. La sanción por la infracción de esta prohibición es, al amparo de la letra g) del artículo 62.1 LRJPAC, la nulidad del pacto (la cláusula correspondiente, no el entero convenio o negocio jurídico) en el que se prevean tales obligaciones adicionales o más gravosas.

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

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

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

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

La razón radica en la ruptura de la necesaria correlación, en la hipótesis de iniciativa privada en la ejecución de la actividad urbanística, entre esta última y la propiedad del suelo afectado (más bien la agrupación forzosa de esa propiedad). Lo que no quiere decir, como ya nos consta, ni supresión de la intervención de la propiedad en aquella actividad [puede aún protagonizarla y, en todo caso, participar en ella: art. 8.1, c) LS], ni, sobre todo, desaparición de la afectación de dicho suelo a dicha actividad (tal afectación subsiste, sólo que con el carácter de garantía real que le corresponde; art. 16.2 LS). Esto último, porque toda actuación de transformación urbanística implica, como su denominación indica, la transformación de un ámbito de suelo con finalidad urbanística y esta transformación comporta, a su vez, la reorganización jurídica de dicho ámbito conforme a la ordenación ejecutada y en términos de *i*) generación de nuevos bienes inmuebles (fincas, parcelas y solares), *ii*) división de éstos según su sujeción al régimen del dominio público o al de la propiedad privada; y *iii*) asignación de los mismos bien a la Administración pública competente para ello, bien a quienes deban ser sus nuevos titulares. Para todo lo cual es indispensable la afectación objetiva (real) del suelo afectado al resultado de la ejecución, sin perjuicio de que la obtención efectiva de éste deba tener lugar de un modo u otro según intervengan o no los propietarios en dicha ejecución.

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

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

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

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

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

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

- El deber relativo a las dotaciones públicas [letra a)].
  Se traduce no en una cesión obligatoria y gratuita, sino en una entrega. Pues en el cumplimiento del deber no existe propiamente cesión alguna. La existencia del suelo reservado para las correspondientes dotaciones públicas es presupuesto de la de las parcelas y, en su caso, solares susceptibles de edificabilidad y uso independientes y de utilidad privada. Y desde su reserva por el instrumento de ordenación correspondiente quedan inscritas en él ámbito de las cosas que deben regirse por el régimen propio del dominio público. Por tanto, en puridad, la entrega del suelo así reservado no supone pérdida patrimonial alguna, sino cumplimiento de una condición legal indispensable para la generación de parcelas-solares y la realización y patrimonialización de la edificabilidad de que éstas sean susceptibles.
  Al desaparecer en la Ley comentada la distinción —resultado del empleo de técnicas urbanísticas impropias del marco estatal— entre los tradicionalmente denominados sistemas locales y generales, se confunde en uno sólo los deberes que hasta ahora venía diferenciando, en sus puntos 1 y 2, el artículo 18 LRSV. En este único deber se comprende todo el suelo reservado para todas las dotaciones públicas, cualquiera que sea el alcance de éstas. De ahí la precisión de que las reservas pueden estar incluidas en el ámbito de la actuación, como ubicarse fuera del mismo y vincularse a la gestión de la actuación vía "adscripción" a ésta para su obtención.
  El suelo a entregar es el destinado a las dotaciones públicas que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística, entre las que debe figurar en todo caso, sin embargo y como mínimo, el previsto para viales, espacios libres y zonas verdes.
  Para el cumplimiento del deber se establecen dos reglas: *i*) conforme a la general, ha de producirse siempre en especie, es decir, mediante entrega del suelo correspondiente; pero *ii*) a tenor de la especial, referida únicamente a la variedad de las actuaciones de dotación [las previstas en el art. 14.1, b) LS], dicha entrega en especie puede ser sustituida por otras formas de cumplimiento[63].
- El deber relativo a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública [letra b)].
  También en este caso el deber consiste en una entrega (no en una "cesión") a efectuar a la Administración que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.

[63] Esta segunda regla especial no específica cuales puedan ser las formas alternativas de cumplimiento posibles, por lo que remite —como es lógico— a la legislación de la ordenación territorial y urbanística la determinación tanto de los casos en los que sean factibles, como las condiciones que, en su caso, deban ser observadas. A esta última legislación corresponde igualmente la identificación de la Administración destinataria de la entrega.

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

i) El deber tiene carácter finalista, pues la entrega de suelo lo es con destino a patrimonio público de suelo. Es ésta una innovación destacable, destinada a cerrar el paso a cualesquiera fórmulas de defraudación objetiva por parte de la Administración beneficiaria del destino del suelo entregado por este concepto (su justificación reside, pues, en el régimen básico establecido para los patrimonios públicos de suelo en los artículos 33.1 y 34.1 LS).

ii) Ha de entregarse no simplemente suelo, sino suelo libre ya de cargas de urbanización (lo que quiere decir: urbanizado).
El cumplimiento ha de tener lugar en especie: 1) siempre que el deber pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a tal fin prevista en el artículo 10, b) LS; 2) como regla general, en todos los restantes casos[64].

iii) La superficie de suelo a entregar es la correspondiente al porcentaje[65] de 1) la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia (no, por tanto y como hasta ahora sucedía, del llamado aprovechamiento del sector o ámbito: art. 18, punto 4, LRSV) o, pero sólo en el caso de las actuaciones de dotación, 2) el incremento de la referida edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación, que fije la legislación de la ordenación territorial y urbanística.

- El deber de costeamiento y, en su caso, ejecución de obras [letra c)].
  En este deber se reúnen también los que, con peor técnica, se recogían, separadamente, en los puntos 3 y 6 del artículo 18 LRSV.
  El contenido del deber consiste en costear en todo caso y, además y cuando se haya asumido también la correspondiente actividad, en ejecutar las obras de urbanización y las de conexión de éstas a las correspondientes redes generales[66].
- El deber de entrega de las obras e infraestructuras a que se refiere el deber anterior, junto con el suelo correspondiente [letra d)].
  Sólo formalmente puede entenderse que éste es un nuevo deber, pues, en realidad,

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

[65] La fijación de este porcentaje corresponde a la legislación autonómica, pero con sujeción a las siguientes reglas: 1.ª Con carácter general no puede ser inferior al 5 por ciento, ni superior al 15 por ciento (se establece ahora, pues, una horquilla frente al porcentaje máximo que preveía el artículo 18, punto 4, LRSV). Y 2.ª Con carácter excepcional es posible, sin embargo, tanto la reducción, como el incremento del porcentaje que se haya fijado dentro de la horquilla anterior, cuando la legislación de ordenación territorial así lo prevea expresamente. Se logra así la flexibilización de la regla general para posibilitar la adaptación del deber —dados su fundamento y finalidad— a las características y dinámica de los diferentes ámbitos territoriales. Pero se hace con la necesaria cautela para evitar la desnaturalización del deber legal y, en último término, de la previsión constitucional (art. 47, párr. 2º CE) de la que trae causa. El legislador autonómico no puede proceder, por ello, de forma enteramente libre al efecto. Las modulaciones del porcentaje que contemple: *a*) han de estar referidas, por su carácter excepcional, a actuaciones o ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio en los restantes de su misma categoría de suelo (se recoge aquí un criterio comparativo de larga tradición en el Derecho urbanístico); *b*) deben ser proporcionadas y estar debidamente motivadas; y *iii*) carecen de límite mínimo en el caso de reducción, porque ni siquiera el 5 por ciento de la horquilla general opera como tal (se alcanza aquí, en cuanto este límite, un resultado idéntico al que derivaba del artículo 18, punto 4, LRSV, aunque sólo para los aludidos supuestos excepcionales) y tienen como límite —en el caso de incremento— el máximo del 20 por ciento.

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

debía entenderse comprendido en todo caso en el anterior. Las dudas que, sin embargo, se planteaban en la práctica al respecto justifican sobradamente su formalización expresa e independiente.
Teniendo en cuenta la liberalización de muchos servicios, el deber se extiende sólo a: 1) las obras e infraestructuras que legalmente deban incorporarse al dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios (incluidas, pues, las de empresas privadas de servicios, cuyas redes deben ubicarse o transcurrir por el dominio público); y 2) las instalaciones mismas, si están destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública (no así, pues, las instalaciones de los servicios prestados por empresas privadas o por empresas públicas en régimen de libre competencia).
Y consiste el deber en la entrega a la Administración competente (cuya determinación corresponde a la legislación de ordenación territorial y urbanística) tanto de las obras, infraestructuras e instalaciones a que acaba de hacerse referencia, como del suelo correspondiente.

- El deber de garantía del realojamiento y retorno [letra e)].
  Para la enumeración exhaustiva de los deberes legales, se recoge aquí el previsto y regulado en la disposición adicional cuarta del TRLS92 (en relación con la disposición adicional octava de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos).

  a) La garantía del realojamiento aparece acabadamente regulada, aunque pueda considerarse subsistente, como especificación para el caso de ejecución por expropiación, la regla que para tal caso contiene la referida disposición adicional cuarta del TRLS92: puesta a disposición de viviendas en las condiciones de venta o alquiler vigentes para las sujetas a régimen de protección pública y superficie adecuada a sus necesidades, dentro de los límites establecidos por la legislación protectora[67].

  Respecto de la garantía de retorno, la LS se remite en cuanto a la existencia misma del derecho y a los términos de su ejercicio y disfrute a la legislación vigente, es decir, a la Ley de arrendamientos urbanos desde luego, pero también a la disposición adicional cuarta TRLS92, ya citada, que se refiere de nuevo exclusivamente al supuesto de ejecución (de alcance meramente edificatorio) por expropiación[68].

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

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

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

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

edificaciones existentes y que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados asimismo existentes que no puedan ser conservados deben ser objeto, en todo caso, de adecuada indemnización por el o los responsables de la ejecución de la actuación.
La determinación legal traduce, así, la garantía de una condición básica de los derechos que deban desaparecer (por desaparición de su objeto como consecuencia de la actuación) en la de cumplimiento del correlativo deber.

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

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

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

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

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

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

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

En todo caso, la producción del efecto legal comentado:

a) Depende de la formulación en forma de solicitud de recepción y el acompañamiento de ésta con certificación final de obra expedida por la dirección técnica.

b) No afecta a las obligaciones que puedan llegar a derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

BIBLIOGRAFÍA

ESTÉVEZ, X. (2007): "El urbanismo también da votos", *El País*, 24 de julio de 2007.

LANGHAGEN-ROHRBACH, Chr. (2005): *Raumordnung und Raumplanung,* Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt

MAUNIER, R. (1910): *L'origine de la fonction économique des villes,* Giard et Brière, París.

PAREJO ALFONSO, L. (1982): *Régimen urbanístico de la propiedad y responsabilidad patrimonial de la Administración*, IEAL, Madrid.

— (1990) Constitución y valores del ordenamiento, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid

— (2002a): "El derecho al medio ambiente y la actuación de la Administración Pública, en La protección jurisdiccional del medio ambiente", *Cuadernos de Derecho Judicial,* 371-401, CGPJ, Madrid.

— (2002b): "Estado social y estado de bienestar a la luz del orden constitucional", en *Las estructuras del bienestar. Propuestas de reforma y nuevos horizontes,* Cívitas, Madrid.

— (2003): Derecho *Administrativo*, Ariel, Barcelona.

— (2005): "La ordenación territorial y urbanística en el contexto de la política económica y social del Estado", *Documentación Administrativa,* 271-272, enero-agosto, págs. 481 y ss.

POSADA, A. (1936): *El régimen municipal de la ciudad moderna,* Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, Librería General de Victoriano Suárez, 4.ª edición revisada, Madrid.

Función social de la propiedad y gestión del suelo

Agustín DE ASIS ROIG

Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN: El artículo cierra el apartado de este número de la revista que reocoge los aspectos del análisis de la regulación de la vertiente básica del marco legal y trata sobre la función social de la propiedad y los importantes mecanismos al servicio de la gestión del suelo, en particular los de los patrimonios públicos de suelo, en los que la preocupación del legislador se centra en el rigor en su administración y el empleo de los bienes que los integran; el derecho de superficie, que es objeto por primera vez de una regulación completa; y la sustitución y la venta forzosas, aprovechando la experiencia facilitada por algunas regulaciones autonómicas.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Propiedad del suelo.

1. INTRODUCCIÓN

La LS2007 dedica su Título V a la regulación de la sustitución y venta forzosas, los patrimonios públicos de suelo y al derecho de superficie, bajo la denominación común de *"Función social de la propiedad y gestión de suelo"*. Se trata de tres instituciones que cuentan con una consolidada presencia en nuestra legislación urbanística desde la misma LS1956 (arts.72 a 76 y 142 a 162) hasta nuestros días[1].

No constituye, en consecuencia, una novedad su inclusión en la LS2007, especialmente a la vista de algunos de los objetivos que dicha Ley pretende cumplir, como son los de racionalización y organización de la legislación estatal en la materia (LS2007, Exposición de motivos I)[2]. Esta función justifica la incorporación de las disposiciones del TLS1992 subsistentes a la STC 61/1997 relativas a estas instituciones (arts. 276, 280.1, 287.2 y 3, 288.2 y 3, 289.1, 2, 3 y 4), además de recuperar el régimen de venta forzosa —sobre el que la STC

[1] La LS1998 no realizaba alusión alguna a estas instituciones aunque declaró la vigencia de las disposiciones subsistentes del TRLS1992 reguladoras de dichas instituciones (disposición derogatoria única LS1998).

[2] Si bien en la realidad ésta finalidad sólo se cumpla con carácter parcial, al dejar subsistentes otros preceptos del TRLS1992, que se supone se incorporan en el texto refundido que autoriza la disposición final segunda LS2007, con excepción del régimen de venta forzosa...

(STC 61/1997, FJ: 17) reconocía expresamente competencia al Estado aunque su régimen fuera derogador por la cláusula derogatoria de la LS1998—. Por otro lado, probablemente fuera ineludible retocar su régimen jurídico a la vista de que: dicho régimen ha permanecido en lo fundamental, prácticamente inalterado desde 1956, y porque su aplicación no parece haber respondido a las expectativas depositadas en ellas como instrumentos de dinamización del uso del suelo.

En cualquier caso, son instituciones que representan en cierto sentido formas de gestión urbanística alternativa, a la expansiva de la ciudad dependiente del propietario particular y que la LS2007 pretende corregir como confiesa en su Exposición de Motivos.

El objetivo de este trabajo es resaltar las líneas generales del régimen jurídico dispensado a estas instituciones por la LS2007, prestando especial atención a las novedades que introduzca.

2. EL CRITERIO SISTEMÁTICO: LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD COMO CLAVE DEL SISTEMA

A pesar de la diferente naturaleza de las distintas técnicas (unas de marcado carácter público, como es el caso de la expropiación, venta o sustitución forzosa y otras de carácter privado, como es el caso del Derecho de superficie), la Ley reúne de nuevo estas tres instituciones bajo un epígrafe común: *"La función social de la propiedad y gestión de suelo",* que sustituye a los tradicional *"Fomento de la edificación"* —probablemente más adecuado como título comprensivo de las tres—, o el más pretencioso de *"intervención en el mercado inmobiliario"*.

Evidentemente, no se trata de la completa regulación de la función social de la propiedad urbana, ni del conjunto de técnicas de gestión del suelo que pueden configurarse a su servicio. Ambas ideas trascienden horizontalmente la totalidad del texto legal[3], con las limitaciones que la distribución constitucional de competencias, obliga a introducir en relación con la capacidad estatal de regulación de estas materias[4]. Por ello, podría pensarse que la elección de reunir estas tres instituciones bajo este título común responde a su heterogeneidad y consiguiente dificultad de encontrar una denominación común, al no tener otro punto en común que el de constituir instrumentos facilitadores del uso de suelo de acuerdo con la finalidad urbanística —por lo tanto, por la idea de fomento o apoyo a la urbanización y construcción[5]—. Y, en efecto, venta y sustitución forzosas, patrimonios públicos del suelo y derecho de superficie presentan una gran diversidad estructural que se manifiesta, entre otros aspectos, en: *a*) su carácter privado (venta o sustitución forzosa) o público (derechos de superficie); *b*) su naturaleza jurídica, respondiendo la expropiación, venta o sustitución forzosa al género de sustitución de la titularidad de derechos por reacción frente a un incumplimiento, la gestión de los bienes de los patrimonios públicos del suelo, a una actividad de gestión patrimonial y de prestación directa, y el derecho de superficie, a una actividad de regulación o intervención para el fomento de la actividad de construcción y uso de un bien; y *c*), por último, la diferente textura de los

[3] Los efectos de la ordenación de la propiedad inmobiliaria para adecuar su ejercicio a los intereses públicos territoriales y urbanísticos, que constituiría el núcleo de lo que debe considerarse como condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad regulado de acuerdo con su **función social**, en lo que competa al Estado, no se encuentran reguladas aquí, sino a lo largo de toda la Ley —como consecuencia de la opción legislativa urbanística española de descargar en la propiedad una parte fundamental de la responsabilidad de la promoción urbanística— y especialmente, en los Títulos I y II LS2007. Algo parecido debe decirse respecto de la **gestión de suelo** que constituye una parte esencial de la actividad urbanística en cuanto conjunto de operaciones destinadas a facilitar la disposición de suelo para la realización de desarrollos de transformación urbanística, rehabilitación o construcción.

[4] Recuérdese que desde su Sentencia 37/1987, el TC dejó sentado que la competencia de definición el estatuto derivado de la función social de los bienes corresponde al nivel territorial competente por razón de la cual se funcionaliza el derecho de propiedad, que en materia territorial y urbanística, corresponde a las Comunidades Autónomas (STC 61/1997...).

[5] Conceptos que han sido utilizados para su regulación conjunta en nuestra legislación histórica, y aún hoy en la legislación autonómica, pero que difícilmente son compatibles con el marco competencial explicitado por la STC 61/1997.

títulos competenciales ejercidos que queda reflejado en la textura e intensidad de la regulación: básico en el caso de los Patrimonios Públicos del Suelo y la Venta o Sustitución Forzosa[6], y pleno, en el caso del derecho de superficie[7].

Sin embargo, no puede afirmarse que el título constituya un mero cajón de sastre o mera yuxtaposición residual de estas instituciones. Como ya se ha indicado las tres responden a la **finalidad común** de movilizar recursos inmobiliarios —en consonancia con ese criterio tradicional de intervención sobre la oferta— que, como ya hemos señalado permitió, en el pasado, su consideración bajo la idea de fomento o de intervención en el mercado. En segundo lugar, por la existencia de **vínculos funcionales** entre las tres: el derecho de superficie, se ha considerado un instrumento idóneo para la gestión de los bienes del patrimonio municipal del suelo, sin pérdida real de bienes integrados en los mismos. Y en tercer lugar, **por la incidencia que la función social tiene en el régimen de las tres instituciones:** *a*) evidente en el caso de la venta o sustitución forzosa, ya que su propia razón de ser responde a la existencia de un previo incumplimiento de deberes de edificación o rehabilitación, inherentes a aquélla; *b*) en el caso del patrimonio municipal del suelo, por imponer destinos específicos a recursos de las Administraciones públicas, en consideración, al menos inicialmente al papel institucional que cumplen (como Administración, como sujeto titular de recursos inmobiliarios y como poder regulador urbanístico); *c*) por último, en el caso del derecho de superficie, la incidencia de la función social de la propiedad se materializa en las medidas de configuración específica de la relación obligatoria derivada de la constitución de este derecho, dirigidas a facilitar la gestión y explotación del bien objeto del Derecho —sin perjuicio de la consideración del incumplimiento del deber de edificación como causa de resolución del derecho de superficie, previsto en el art. 36 LS2007—.

[6] Artículo 149.1.18 CE, STC 61/1997.
[7] Artículo 149.1.8 CE, STC 61/1997.

3. RÉGIMEN DE SUSTITUCIÓN O VENTA FORZOSA

La venta o sustitución forzosa constituye un instrumento tradicional de intervención dentro de nuestro derecho urbanístico. Sin perjuicio, de antecedentes anteriores, el núcleo esencial de esta técnica queda definitivamente configurado a partir de la Ley de Solares, que se ha calificado el punto de partida de nuestro urbanismo moderno (BASSOLS COMA, 1998: 293[8]). Se trata de unas técnicas destinadas a cumplir una doble función: *a*) sustituir al propietario renuente con el cumplimiento de los deberes de construcción y conservación, por otro, encargado de de realizarlos y *b*) como técnica de fomento negativo, o prevención general, para que los mismos propietarios cumplan con dicho deber ante la amenaza de su sustitución y eventual posible reducción de la indemnización a recibir por la misma.

3.1. Configuración legal de la venta y sustitución forzosa

La expropiación, venta o sustitución forzosa se configuran como instrumentos de reacción frente al incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previsto en la Ley (art. 31.1 LS2007; BASSOLS COMA, 1998: 288). De esta configuración legal se desprenden las siguientes consecuencias:

1) Las tres técnicas recogidas en el referido artículo cumplen una función **garantizadora,** en sus dos vertientes antes indicadas de **fomento negativo** del cumplimiento de dichos deberes —por la amenaza que significa la posibilidad de su aplicación—, y de remedio, **reacción,** para al cumplimiento material de esos deberes. En principio, y sin perjuicio de los comentarios que haya que realizar a lo dispuesto al apartado 3 del artículo 31 LS2007, **no tiene carácter**

[8] Véase, también BASSOLS COMA (1973: 106-209).

sancionador (STC 61/1997, FJ: 17), no siéndoles, por ello, aplicables las garantías específicamente previstas por nuestro ordenamiento constitucional a la potestad sancionadora[9]. Evidentemente sí que es una medida **desfavorable que afecta a derechos singulares**, lo que implica la invitación a la participación efectiva en los correspondientes procedimientos a los particulares interesados, así como la necesidad de motivación y notificación de las actuaciones y resoluciones que se adopten en los mismos[10].

2) Las tres instituciones tienen como **presupuesto común el incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación previstos, precisamente en la LS2007.** Ello implica que: debe concurrir el incumplimiento de determinados deberes que son específicamente los previstos en la LS2007, y tal incumplimiento debe ser objeto de verificación y declaración expresa.
   La reconducción del ámbito causal de su aplicación a los deberes de construcción y rehabilitación previstos en la Ley tiene su más probable explicación en el intento de garantizar la viabilidad constitucional de la regulación. Pese a la indudable competencia de regulación que corresponde al Estado como modalidad de expropiación o como elemento del régimen básico de la actuación administrativa (STC 61/1997: FJ 17); resulta sin embargo discutible, desde el punto de vista constitucional, su vinculación a supuestos de hecho cuya determinación corresponde a competencias de otros niveles de Organización Territorial del Estado como es el caso del Urbanismo y la Ordenación del Territorio[11]. De ahí, la prudente opción de circunscribir explícitamente el ámbito de aplicación de estas medidas a la garantía de obligaciones establecidas en la propia LS2007.
   Dicho esto, hay que señalar no obstante que las obligaciones cuyo incumplimiento de aplicación de estas medidas están definidas en términos bastantes amplios en la Ley (arts. 33 LS2007), lo que augura una operatividad extensa de estas técnicas, y cuya especificación requiere la colaboración de los instrumentos de ordenación o de la legislación urbanística y territorial.
   Además, este párrafo 1 hace salvaguarda de la posibilidad de que la legislación territorial y urbanística pueda prever otras consecuencias. La amplitud de la previsión, así como la titularidad de la competencia del ámbito material sobre el que recaen, permiten deducir que dichas previsiones pueden ser bien alternativas o bien concurrentes (por ejemplo, la aplicación de sanciones por incumplimiento de plazos), en este último caso, con el importante límite corrector del principio de proporcionalidad.

3) El tenor literal de artículo permite deducir la posibilidad de aplicación de estas técnicas a otros supuestos en la legislación territorial y urbanística de las Comunidades Autónomas, dado el

[9] Fundamentalmente recogidos en el artículo 25 y 26 CE y arts. 127 a 144 LRJPAC.

[10] Art. 105.c CE y 35 LRJPAC.

[11] Razona el TC en STC 61/1997 (FJ 17) lo siguiente: *"Problema distinto es el de determinar si, a efectos estrictamente competenciales, al Estado le es lícito establecer la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la venta forzosa en materia urbanística, sea por virtud del art. 149.1.1º o del 18º CE o, por el contrario, se trata de una medida que ha de caer necesariamente en la órbita de la competencia sobre el urbanismo (art. 148.1.3º CE). La reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que 'por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, los casos o supuestos en que procede aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir' (SSTC 37/1987, fundamento jurídico 6; 17/1990, fundamento jurídico 10). Cabe concluir, pues, que será el Estado o la Comunidad Autónoma, de acuerdo con la titularidad de la competencia material, los que podrán, en su caso, definir una causa* expropiandi, *lo que, aplicado al tema que nos ocupa, permite sostener que al Estado le es lícito definir legalmente como causa* expropiandi *el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del art. 149.1.1º CE, en tanto que a las Comunidades Autónomas les incumbe definir, en su caso, otras posibles causas de expropiar como técnica al servicio, entre otras materias, del cumplimiento de los deberes dominicales que con respeto de las condiciones básicas cumpla a las Comunidades Autónomas establecer en virtud del art. 148.1.3º CE y de sus respectivos Estatutos de Autonomía."*

carácter claramente instrumental o funcional que desarrollan en relación con el desarrollo del contenido activo de la función social de la propiedad.

La LS2007 sugiere otra novedad: el criterio sistemático utilizado por el que se desvincula la regulación de las técnicas de la expropiación, regulada en el Título IV y las de la venta o sustitución forzosa, dentro del Capítulo I del Título V, parece apuntar a una cierta consideración autónoma de estas técnicas respecto de la categoría genérica de la expropiación[12]. La importancia de este problema desborda el marco puramente conceptual en relación con la atribución de una naturaleza jurídica u otra, para trasladarse al campo práctico porque la solución que se de a este problema determina el régimen jurídico de referencia a la hora de integrar dudas y lagunas.

Es evidente que son instituciones diferenciables, especialmente con la configuración específica de la que es la sustitución forzosa en el artículo 31.2 LS2007:

> "La sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo",

de forma que serían rasgos diferenciales de cada una de estas instituciones los siguientes:

a) Para la **Expropiación forzosa**, su **ámbito de aplicación,** que desborda el definido por la Ley para la venta y sustitución forzosa, incluso en el apartado de incumplimiento de la función social ya que podría ser aplicada a la renuencia al desarrollo de los deberes de urbanización o dotación; **su procedimiento,** que es el establecido en la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de la actividad urbanística; y **su régimen jurídico definido en los términos establecidos en el Título IV LS2007.**

b) Para la **venta forzosa**, además de lo anterior, aplicable respecto de la expropiación, respecto de la **sustitución forzosa, porque** la primera **significa la completa eliminación del propietario incumplidor de los deberes inherentes da la función social de la propiedad,** mientras que la segunda se limita a la sustitución en el **ejercicio de los derechos de edificación y uso en régimen de propiedad horizontal**, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31.2 LS2007, ya citado.

Las tres técnicas tiene en común, el supuesto de aplicación —al menos parcialmente en lo que se refiere a la expropiación, ya que la previsión contenida en el artículo 32.1 LS2007, no excluye su aplicación a otros supuestos de incumplimiento de la función social, como puede ser la vulneración de los plazos establecidos para la urbanización—, que es, precisamente, el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley (artículo 31.1 LS2007), respecto del que son concurrentes, y el sistema de valoraciones que debe ser el previsto en Título III de la Ley (art. 20.1.a y c LS2007) sin perjuicio de la reducción que en cada caso pueda establecerse con los límites establecidos en el artículo 31.3 LS2007[13].

La concurrencia entre las distintas técnicas suscita el problema respecto a cuál debe ser la opción a utilizar en cada momento. Es evidente que la legislación territorial y urbanística puede establecer criterios para determinar la aplicación de una u otra medida —en consonancia con sentido puramente habilitante de la previsión contenida en el artículo 31.1 LS2007—. Sin embargo, en ausencia de tales criterios normativos, hay que considera que la selección de una u otra es discrecional, lo que implica la necesidad de justificar la elección (art. 54.1.f LRJPAC) y de considerar

[12] En clara contraposición al criterio seguido en el TRLS1992.

[13] "*En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración.*"

los principios generales de proporcionalidad[14] y suficiencia.

3.2. Régimen jurídico aplicable

La cuidadosa configuración realizada de esta institución desde el punto de vista de la competencia revela la aplicabilidad directa de las técnicas previstas en este capítulo —como se deduce del propio sentido habilitante del artículo 31.1 LS2007—, por lo que no se precisa en consecuencia, su recepción expresa por la legislación urbanística o territorial. Ésta última podrá determinar los criterios de opción entre expropiación, venta o sustitución forzosa —en los términos ya adelantados—, ampliar el ámbito objetivo de su aplicación, o desarrollar las previsiones contenidas en los artículos 31 y 32 LS2007 —de todo punto deseable, dada la antigüedad de la regulación estatal que tendría como régimen de referencia para la integración de lagunas[15]—. No obstante, la existencia de estos recursos normativos, facilita la operatividad inmediata y directa del artículo 31.1 LS2007, pudiendo las Administraciones competentes hacer uso de la misma con independencia de la existencia o no de desarrollo normativo de la legislación territorial o urbanística[16].

De esta forma, el ordenamiento aplicable a la venta o sustitución forzosa se integra por la legislación prevista en los artículos 31 y 32 LS2007, la normativa que en su desarrollo o complemento figura en la legislación territorial y urbanística y, finalmente el derecho histórico del Estado como factor de integración de esta regulación en virtud de la función de supletoriedad que le atribuye el artículo 149.3 CE.

3.3. El presupuesto de la previa declaración de incumplimiento de los deberes de edificación y urbanización

La aplicación de los procedimientos de expropiación, de venta o de sustitución forzosa tiene como presupuesto necesario la existencia de un incumplimiento de los deberes de *edificación* y *rehabilitación* previstos en la LS2007. La configuración legal del supuesto ofrece importantes datos sobre el carácter y alcance de este incumplimiento:

1) En primer lugar, en la configuración realizada en la LS2007, y sin perjuicio de las operaciones que respecto del ámbito de aplicación de estas medidas puedan adoptar las Comunidades Autónomas**, estos procedimientos sólo son aplicables al incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación;** no se puede acudir a estos expedientes por incumplimiento de cualquier de los deberes tipificados en el artículo 9.1 LS2007[17], sino sólo respecto de los relacionados con la actividad de edificación y construcción.
2) En segundo lugar, el **deber de construcción sólo es aplicable respecto de los suelos urbanizados** (expresamente, art. 9.1 LS2007)**, y suelo rural sujetos a operaciones de nueva urbanización cuando la legislación prevea la urbanización y edificación simultánea** (indirectamente, del art. 13.3.b LS2007); y, por ello, no es aplicable respecto de las edificaciones a realizar en suelo rural. Las operaciones en las que consiste el deber son la

[14] La aplicación del principio de proporcionalidad podría inducir un posible deslizamiento de estos remedios frente al incumplimiento de la función social hacia la sustitución forzosa por ser la técnica que implica una menor incidencia en el derecho, permitiendo el objetivo previsto por las mismas: la eficacia real de las obligaciones incumplidas.

[15] En la actualidad sigue cumpliendo su finalidad de integración el TRLS1992 y el RtoEFRMS.

[16] Más problemática es la cuestión relativa a si la legislación territorial y urbanística podría excepcionar la aplicación de estas técnicas. De hecho la admisión de la posibilidad de determinar criterios de selección para la utilización de qué técnica debe utilizarse preferentemente, presupone la posibilidad de condicionar o eliminar su aplicación a otros supuestos (en los que puede preverse una medida alternativa, por ejemplo). Sin embargo una eliminación total o general suscitaría el tema de la posibilidad de impedir la aplicación de una medida adoptada en el ejercicio de una competencia estatal básica.

[17] *"El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.*

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable."

edificación de acuerdo con el concepto que de éstas realiza la Ley 38/1997[18] . La verificación del supuesto exige que se haya puesto plazo para el ejercicio de dicho deber, bien en la legislación urbanística o en el planeamiento; El deber se entiende cumplido con el desarrollo de las operaciones en los plazos inicial o final que establezca la legislación. La legislación no aclara la posibilidad de aplicar estos procedimientos en casos de incumplimiento parcial o de inadecuación de la edificación a la legalidad urbanística, lo que debería ser especificado en la legislación territorial y urbanística de desarrollo[19].

3) Por el contrario, **el deber de rehabilitación** se aplica con independencia de la situación del suelo (art. 9.1 LS2007, véase nota 17).
La Ley no hace especificación en cuanto al tipo de construcción al que puede aplicarse, por lo que debe entenderse referida cualquier clase de operación, y no sólo respecto de las edificaciones; sin embargo, no parece que pueda alcanzar a operaciones de transformación urbanística ya que son objeto de una denominación propia y diferente no reintegrable en el concepto de rehabilitación[20]. A diferencia de lo previsto en la legislación tradicional que asociaba la aplicación de estos procedimientos al incumplimiento del **deber de conservación**, lo que permitía su anudamiento al régimen de ruina, la LS2007 habla específicamente del deber de rehabilitación, por lo que **debe entenderse referido únicamente a las operaciones de rehabilitación o reconstrucción, en la medida en que estén previstas legalmente, y en los plazos y condiciones que igualmente se establezca por dicha legislación**[21]; de ello se deduce que el supuesto que se analiza exige la existencia de un deterioro que justifique la realización de operaciones de rehabilitación. Surge así un problema interpretativo en relación con la aplicación de estos procedimientos a la situación de ruina, dado que ésta situación supone la extinción del deber de conservación y por ello desborda el límite del deber de rehabilitación, tal y como se describe en el artículo 9.1 LS2007[22].

---

[18] De acuerdo con el art. 2 de la citada Ley 38/1997, señala:
"*1. Esta Ley es de aplicación al proceso de la edificación, entendiendo por tal la acción y el resultado de construir un edificio de carácter permanente, público o privado, cuyo uso principal esté comprendido en los siguientes grupos:*
a) Administrativo, sanitario, religioso, residencial en todas sus formas, docente y cultural.
b) Aeronáutico; agropecuario; de la energía; de la hidráulica; minero; de telecomunicaciones (referido a la ingeniería de las telecomunicaciones); del transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo; forestal; industrial; naval; de la ingeniería de saneamiento e higiene, y accesorio a las obras de ingeniería y su explotación.
c) Todas las demás edificaciones cuyos usos no estén expresamente relacionados en los grupos anteriores.
2. Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras:
a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiendo por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección.
3. Se consideran comprendidas en la edificación sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio"...

[19] Estas técnicas tienen su razón de ser originaria en los supuestos de total incumplimiento del deber de edificar **(solares vacantes),** si bien con la extensión del concepto de ruina, a aquéllos supuestos que presentasen una completa inadecuación a la ordenación urbanística aplicables **(ruina urbanística...)** abría el paso a su posible aplicación respecto de construcciones ilegales. En relación con este problema debe tenerse en cuenta que para dicho tipo de incumplimiento existen otras medidas alternativas de carácter disciplinario cuya utilización de forma concurrente o alternativa con la venta o sustitución forzosa debería calibrarse a la luz de los principios de eficacia y proporcionalidad.

[20] Concretamente, las operaciones denominadas de rehabilitación urbana se corresponden con lo que la LS2007 denomina como de reforma o renovación o de dotación (arts. 14.1. a.2) y b LS2007).

[21] En relación con la diferenciación entre rehabilitación y conservación véase PAREJO NAVAJAS, 2006.

[22] Es cierto que podría sugerirse que la situación de ruina supone la constatación del incumplimiento del deber de rehabilitación, sin embargo, lo cierto es que tal situación lo que evidencia es un incumplimiento del deber de conservación, al que la Ley alude de forma separada al de rehabilitación (art. 9.1 LS2007), sin perjuicio que ésta última implique distintas operaciones de subsanación del incumplimiento del deber de conservación, lo que pone en evidencia su distinta naturaleza, y por ello la impasibilidad de aplicar este régimen sobre la exclusiva base del artículo 31.1 LS2007.

El incumplimiento, que de conformidad con la jurisprudencia debe ser imputable al propietario o titular de los derechos edificatorios[23], debe ser apreciado en un expediente instruido al efecto, con participación de los particulares interesados, que finaliza en la resolución dirimente de la concurrencia o no del supuesto habilitante para la aplicación de dichos procedimientos y la aplicación, en su caso, de los procedimientos de venta o sustitución forzosa (art.32.2 LS2007); la opción por la aplicación de los procedimientos de venta o sustitución forzosa debe ser expresa —salvo que la legislación territorial o urbanística disponga lo contrario—, ya que como ya se ha indicado el incumplimiento de tales deberes pueden dar lugar a la aplicación de medidas alternativas como la expropiación, o las previstas en la legislación territorial y urbanística, al amparo de la habilitación establecido en el artículo 31.1 LS2007. La resolución debe notificarse y es susceptible de impugnación directa ante la Jurisdicción contencioso-administrativa.

En el caso de la opción por la aplicación del procedimiento de venta o sustitución forzosa, la Administración actuante debe remitir certificación del acto o actos al Registro de la Propiedad para su constancia como nota marginal en la última inscripción de dominio para su constancia en las certificaciones que se expidan de la finca a partir de ese momento (art. 32.2 LS2007).

3.4. El procedimiento de venta o sustitución forzosa propiamente dicho

La Ley no establece un procedimiento específico de acuerdo con la propia función constitucional que asume en relación con la configuración de este instrumento, limitándose a señalar que puede iniciarse de oficio o a instancia del interesado, y debe adjudicarse de acuerdo con los principios de publicidad y concurrencia (art. 32.1 LS2007).

La certificación del acto de adjudicación es título inscribible en el Registro de la Propiedad haciéndose constar los plazos de edificación en que quede obligado el adquirente en calidad de concisiones resolutorias de la adquisición (art. 32.2 LS2007).

Los efectos de la aplicación de dicho expediente son claros:

1) Por un lado, la adquisición del bien objeto del procedimiento (el inmueble o el derecho de edificación, según se trate de venta forzosa o sustitución, respectivamente), adquisición que sin embargo, está sujeta al cumplimiento del deber de edificación en los plazos que se establezcan en el procedimiento. El incumplimiento de los deberes por el adquirente podría dar lugar a una nueva declaración con la consiguiente aplicación de los procedimientos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, venta o sustitución forzosa o cualquier otra medida que prevea la legislación territorial y urbanística.
   Estos datos pueden tener una importante incidencia en relación con la propia configuración de las técnicas de la venta o sustitución forzosa. Por un lado, se refuerza la separación entre estas y el género expropiación —a la que ya nos hemos referido—, en la medida en que el incumplimiento de los deberes por el

[23] Por todas la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 10 octubre 1988 (ARANZADI: RJ 1988\7462) que señala:
"CUARTO. Pero si la propietaria ha llevado a cabo todos los actos que hemos reseñado en los apartados b) al d) del anterior fundamento (encargó el Proyecto y la dirección de la nueva obra, solicitó y obtuvo la licencia para ejecutarla y constituyó la fianza exigida para ello), y ha sido el actor-arrendatario-ocupante el que no ha desalojado la finca ni posibilitado que la construcción pudiera realizarse, y tampoco el Ayuntamiento ha efectuado los trámites que son necesarios para fijar la indemnización y obtener y en su caso ejecutar el desalojo forzoso del arrendatario (trámites que el Ayuntamiento debía realizar de oficio dado el interés público de la nueva edificación que va implícito en la inclusión del inmueble en el Registro Municipal), es claro que la falta de edificación no puede atribuirse a inacción o inactividad de la propietaria que realizó cuantos actos estaban a su alcance, sino que ha de achacarse a la obstrucción del propio arrendatario actor y a la inacción del Ayuntamiento; no siendo por lo tanto posible declarar incumplida la obligación de edificar de la propietaria, ni presumir que ha habido abandono por su parte de su aludida obligación de edificar; resultando en extremo incongruente la actuación del ocupante-arrendatario señor G. H. de pedir la declaración de incumplimiento de la obligación de edificar de la propietaria cuando ha sido precisamente él con su actuación (antes dicha), quien ha contribuido a que no haya resultado hasta ahora posible la nueva edificación que obviamente no podrá levantarse mientras no haya quedado desalojado el edificio antiguo que se ha de derruir para construir el nuevo."

adquirente no se considera un supuesto de reversión, sino de resolución del negocio de adquisición.

Ello suscita el problema si desde el tenor de esta Ley queda suficientemente garantizado la finalidad de la técnica misma al no resultar correlacionadas las condiciones establecidas para los deberes de edificación y rehabilitación incumplidos con las que se impongan al adquirente, si es que éstas se imponen. Porque ¿qué sucedería si no se establecen condición temporal alguna para la realización de los deberes de edificación o rehabilitación, o si no se reflejaran éstas en el título constitutivo? Podría argüirse que esta condición es consustancial a la técnica, sin embargo, la omisión de cualquier declaración expresa de esta circunstancia, así como su intento de extracción de la categoría expropiatoria, introduce algunas dudas que deberán ser despejadas en la desarrollo legislativo de este régimen[24].

Dentro del contenido funcional o causal de esta propiedad hay que señalar que la ley reduce a las actividades de edificación el contenido funcional o condicional del título de adquisición, lo que obliga a plantear el motivo de la omisión de las de rehabilitación cuyo incumplimiento puede haber sido el origen del expediente. Esto plantea tres posibles hipótesis que sólo podemos esbozar: *a*) por un lado, se trata de una simple omisión involuntaria del legislador, debiéndose deducir la posibilidad de imponer tales conductas de la propia lógica de la institución habilitada para remediar tanto el incumplimieto del deber de edificación como el de rehabilitación; *b*) que, no existe tal omisión sino que los deberes que pueden imponerse se refieren en todo caso, a actividades constructivas, ya que entendiendo la ruina como efecto directo del incumplimiento del deber de rehabilitación, ésta supone la extinción del deber de rehabilitación y por ello, sólo cabe aplicar a las edificaciones arruinadas deberes de edificación (o reedificación), interpretación que se encuentra con el problema de que la ruina no se produce propiamente o necesariamente como incumplimiento del deber de rehabilitación, sino de conservación en los términos ya analizados con anterioridad; y *c*) que la condición de rehabilitación no sea susceptible de anotación registral, habida cuenta que la finalidad del precepto persigue directamente la finalidad de plena publicidad registral de esta condición dominical, siendo posible, en consecuencia imponibles deberes de rehabilitación aunque éstos no deban constar necesariamente en la inscripción registral, interpretación que debe explicar, sin embargo, porque prevé el deber inscribir las condiciones de edificación y no las de rehabilitación.

2) Por otro lado, el propietario recibe la indemnización por la pérdida del bien valorado de acuerdo con los criterios establecidos en le Ley (arts. 31.3 LS2007).

La Ley a establece como garantía la imposibilidad de minorar dicho valor a menos del 50% del que correspondan con la aplicación de los deberes generales, atribuyen la diferencia a la Administración Pública. Esta posibilidad de minoración puede suponer, un factor de perturbación de la propia naturaleza de la técnica que estudiamos. Si al titular del derecho incumplidor de los deberes aducidos en el artículo 31.1 LS2007 se le priva de dicho derecho, parece obvio que deberá procederse a la indemnización que corresponda de acuerdo con los criterios establecido en la Ley. De esta forma, esta técnica se construye como un remedio no sancionador para la realización de un objetivo legalmente definido con antelación.

Sin embargo, ¿puede mantener esta configuración si se produce una minoración del valor del bien respecto de los criterios generales establecidos en la

[24] No hay que olvidar que la referencia a esta condición causal de la titularidad adquirida en virtud de la venta forzosa fue calificada en el TRLS1992, como supletoria (art. 236 TRLS1992), lo que determinó su inconstitucionalidad de acuerdo con los criterios generales establecido en la STC 61/1997.

Ley, que limita el artículo 31.2 LS2007?, la cuestión es más complicada de lo que parece y tiene importantes consecuencias: **su consideración como medida sancionadora supondría la aplicación a su régimen de los principios y garantías que en aplicación del artículo 25 CE desarrollan los arts. 127 a 133 LRJPAC.** Como hemos indicado los procedimientos de venta o sustitución son medidas desfavorables para su titular, que pretenden remediar el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación. Ahora bien, este carácter desfavorable no les atribuye una naturaleza sancionadora, porque a diferencia de las sanciones, el objetivo es la realización material del deber incumplido mediante un cambio de titularidad de los derechos a los que se asocian dichos deberes; por el contrario, las sanciones persiguen una finalidad retributiva de la infracción con independencia de la realización del bien jurídico protegido —que es objeto de otra forma de actuación como es la de restauración de la legalidad—, sin perjuicios de las finalidades de prevención especial o general que se persigan con la existencia misma de la media sancionadora. No puede decirse que la venta o sustitución forzosa persiga tal finalidad en la medida en la que el titular del derecho recibe el valor del bien objeto de la operación. Pero la cuestión no es tan clara si se establece tal minoración. Dicha minoración no tiene su razón de ser en el remedio efectivo del incumplimiento del deber de edificación y construcción, sino que aparece como un daño asociado a una conducta irregular y que por ello debería tener la consideración de sanción administrativa.

Ello es particularmente cierto a la vista de los criterios de valoración adoptados por al LS2007 basados en el "estado" urbanístico del bien y en el que deben tenerse en cuenta circunstancias como la antigüedad y el estado de la edificación, lo que relaciona de forma directa la realidad del bien con su valor. Su reducción en consecuencia no cumple con los términos en los que el artículo 33.3 CE y 106.1 CE., aplicables a pesar de la separación introducida por la Ley de estas técnicas respecto de la expropiación, debido al carácter material de esta garantía, y por ello sólo debería poder imponerse bajo su consideración como sanción.

4. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO

La LS2007 dedica el capítulo II de este título al régimen de los denominados Patrimonios Públicos del Suelo. Aparece así una primera importante novedad como es la superación en la legislación estatal de la tradicional referencia de estos instrumentos al ámbito municipal[25], sin perjuicio que la especial relación que puede establecerse entre gestión urbanística y ámbito local de intereses[26] sitúe en este nivel territorial el punto de generación ordinaria de estos patrimonios.

Los Patrimonios Municipales del Suelo, como institución antecesora de esta regulación se configuran como solución a la escasez de capital inmobiliario en las Administraciones Públicas que les permita hacer frente, de forma directa, a las necesidades de transformación urbanística y de vivienda. Para ello se establece desde la LS1956, el deber de constituir progresivamente un patrimonio separado del general del Ayuntamiento, en el que se integran bienes patrimoniales susceptibles de desarrollo urbanístico y que se destinan a la regulación del mercado de suelo y a facilitar este recurso para actuaciones de interés urbanístico o social. La preceptiva incorporación de determinados bienes patrimoniales cumplía además la función de realización de la función social de la propiedad respecto de las autoridades municipales reguladoras de la actividad urbanística[27].

[25] Como sucede todavía en el TRLS1992, en sus arts. 276 y ss.
[26] Tal y como aparece apreciado en el art. 25.2 LRBRL.
[27] Para una referencia histórica completa de esta institución véase FONSECA FERRÁNDIZ, 1995.

Pese a las optimistas expectativas asentadas en esta institución hay que reconocer que la experiencia no puede calificarse como satisfactoria. Inicialmente el desarrollo de esta figura se encontró con la incapacidad o renuencia de las Administraciones locales para la constitución y la correcta gestión de este patrimonio; más adelante y tras la desaparición de los instrumentos financieros y tributarios específicos previstos en la legislación urbanística, el patrimonio municipal del suelo se va a convertir progresivamente en el único instrumento de financiación de actividades urbanísticas y locales, haciendo prevalecer en ocasiones los criterios de maximización de la utilidad económica en detrimento de objetivos urbanísticos a cuya realización respondía su propia existencia. Crisis todas aquéllas que han dejado huella en su regulación.

4.1. Concepto y régimen jurídico aplicable

Como todos los patrimonios separados de destino, los Patrimonios Públicos del suelo cumplen una función de garantía de las finalidades a las que sirven. Así se desprende de la definición que en cuanto a su naturaleza jurídica realiza el párrafo 2 del artículo 33 LS2007:

> "Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino."

La finalidad de la institución es clara: **garantizar la reinversión del producto de la explotación de las cesiones lucrativas derivadas de los procesos de transformación urbanística a las finalidades previstas en el párrafo 1 de este mismo artículo** y que analizaremos más adelante.

Se trata, en consonancia con el perfil histórico de esta institución: *a*) de un conjunto patrimonial complejo, en la medida que pueden incorporarse tanto bienes inmuebles, como los bienes que se generan, producto de su explotación; *b*) separado del patrimonio general de la entidad que sea titular lo que persigue garantizar su integridad y gestión autónoma limitando los problemas de confusión que podrían producirse con su integración en dicho patrimonio general; *c*) especificación de los destinos a los que pueden aplicarse los bienes, así como los productos de su explotación.

EL TC consideró la competencia estatal sobre esta materia sobre la exclusiva base de la reserva contenida en el apartado 13 del párrafo 1 del artículo 149 CE[28] ("bases de la

[25] Señala la STC 61/1997, que :

"36. (arts. 277; 278.1; 280.1; 282.2; 284.3; 285; 286) *Las alegaciones de las partes en lo que al Patrimonio Municipal del Suelo se refiere resultan bien escasas. Ni la representación estatal —que invoca el art. 149.1.18º (Antecedentes núms. 22.H y 35.D)—, ni los recurrentes hacen referencia alguna al título competencial que descansa en el art. 149.1.13º CE y que, sin duda, resulta de obligado análisis con carácter previo. Como ya hemos declarado (entre otras, SSTC 152/1988, fundamento jurídico 2; 95/1986 [RTC 1986\95]; 213/1994 [RTC 1994\213]), 'dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tienen cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones y medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector... Este razonamiento es también aplicable al sector de la vivienda y, en particular, dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico y, en especial, como factor generador de empleo'. Si ello es así en relación con la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general. De ahí que sea difícil negarle al Estado, 'ex' art. 149.1.13º CE, toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general.*

El problema radica, sin embargo, en determinar el alcance de esa competencia cuando, como es el caso, incide sobre una competencia autonómica sectorial, porque, como hemos reiterado, 'cuando el Estado se apoya en un título tan genérico como es el de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica frente a la competencia exclusiva... de las Comunidades Autónomas, no puede, salvo cualificadas excepciones, continuar operando con todos los instrumentos de los que disponía con anterioridad a la descentralización del mismo, incidiendo continua y diariamente en una materia que ha quedado ampliamente fuera de su competencia...' (STC 213/1994, fundamento jurídico 10).

Por lo que aquí interesa, tal inteligencia restrictiva del art. 149.1.13º CE cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que

planificación económica") seguramente por su conexión con la política de vivienda pública. De esta forma se confina a la competencia estatal a la simple configuración general de la institución (previsión de su existencia y de los fines que lo configuran), determinando la exclusión del ámbito de la misma la determinación de los bienes que deberán integrarse en el mismo o las disposiciones relativas a la gestión de tales bienes[29]; y por otro lado se olvida la incidencia que tal institución puede tener en las peculiaridades de su régimen jurídico desde el punto de vista de la configuración de las bases del régimen jurídico de las administrativas, como elemento legitimador para dictar una regulación básica para la gestión de los bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas (tal y como estableció la STC 58/1982, de 26 de julio) como parte integrante de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o la proyección de la función social respecto de tales bienes.

Por razón de la materia, el Estado tiene en esta materia competencia exclusiva para dictar un régimen básico, por considerarse el régimen patrimonial de las Administraciones públicas como elemento integrado dentro del régimen jurídico general de las Administraciones Públicas (STC 52/1984). Así lo reconoce la propia LS2007, en su disposición final primera 1, que atribuye este carácter básico a la totalidad del capítulo a excepción de de los apartados 3 y 4 de su artículo 35, que son considerados como dictados en ejercicio de una competencia plena, por su relación con el régimen del Registro de la Propiedad.

4.2. Elementos de la regulación estatal de los Patrimonios Públicos del Suelo en la LS2007

4.2.1. *Entidades titulares de los patrimonios públicos del suelo*

La sustitución de la calificación de municipal, por la de público, en la denominación de estos patrimonios evidencia, como ya se señalado, la opción del

tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía. Desde esta perspectiva, podría encontrar cobertura en el citado título estatal la mera determinación de la existencia de una figura como la que contempla el art. 276 TRLS. Centrada así la cuestión, procede examinar seguidamente los preceptos impugnados, sin perjuicio de la eventual concurrencia de otros títulos competenciales.

En primer término, conviene advertir que los arts. 277 y 278.1 TRLS impugnados regulan la adquisición de bienes para el Patrimonio Municipal del Suelo y, en concreto, los bienes que lo integran y las reservas de terrenos respectivamente. A la luz de la doctrina sentada, ha de ser atendida la impugnación del art. 277, puesto que la concreción con carácter básico de cuáles hayan de ser los bienes que lo integran no responde ya de forma inmediata y directa a la planificación general de la actividad económica, sino que constituye, por el contrario, una regulación detallada que ha de quedar a la libre configuración de las Comunidades Autónomas, sin que, en este caso, quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado.

Por su parte, el art. 278.1 TRLS regula las reservas de terrenos de posible adquisición para el Patrimonio Municipal del Suelo. Ciertamente, este precepto contiene una norma meramente permisiva o habilitante que faculta al planeamiento para prever reservas de terrenos que sirvan para la constitución o ampliación del Patrimonio citado, como alega la representación estatal, pero, como ha quedado dicho, el Estado carece de la cobertura competencial suficiente para dotar a la norma en cuestión de carácter básico, puesto que ni tiene cobijo en el art. 149.1.13ª CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18ª de la Constitución Española.

El art. 280.1 TRLS, en cuanto dispone que los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinarán a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, conecta con el art. 276 TRLS, no impugnado, y responde al concepto de norma básica directamente vinculada a la planificación de la actividad económica general (art. 149.1.13ª CE) en relación con la vivienda (art. 47 CE). En ese sentido, resulta elocuente el carácter no básico del apartado 2 del mismo artículo, tampoco impugnado, que concreta y desarrolla el principio general del destino de aquellos bienes.

Han de prosperar, sin embargo, las impugnaciones deducidas contra los arts. 282.2, 284.3, 285 y 286 TRLS, relativos todos ellos a las cesiones de terrenos integrantes del Patrimonio, puesto que la regulación de su régimen jurídico se aparta ya de la finalidad inmediata amparada por el art. 149.1.13ª CE. Tampoco es compartible el argumento del Abogado del Estado, para el que los preceptos en cuestión —al regular las bases del régimen jurídico de las cesiones de bienes pertenecientes al Patrimonio Municipal del Suelo— encontrarían una doble cobertura constitucional por encuadrarse en el 'régimen jurídico administrativo básico del urbanismo' y en las bases del régimen local (arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local; 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local de 18 de abril de 1986). Con independencia de cuanto hemos dicho ya sobre los límites de la competencia estatal en relación con el Patrimonio Municipal —doctrina que invalida por sí sola los preceptos impugnados—, conviene rechazar expresamente esa argumentación, habida cuenta de que, como también hemos reiterado, ni el Estado ostenta título suficiente para establecer un 'régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo', ni la específica regulación, pretendidamente básica, del régimen de cesiones que los artículos del TRLS ahora impugnados contienen entronca con los arts. 80.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 79.2 del Texto Refundido de Régimen Local citado, como parece sugerir la representación pública. En suma, el art. 280.1 es conforme con el bloque de la constitucionalidad y los arts. 277, 278.1, 282.2, 284.3, 285 y 286 están viciados de incompetencia y, en consecuencia, son inconstitucionales."

[29] Véase nota 28.

legislador estatal de no vincular su creación y constitución al nivel municipal, como sucedía tradicionalmente en dicha legislación[30]. Ahora bien, la previsión de la necesaria de integración de los bienes (art. 34.1 en relación con el 33.1 LS2007), derechos y recursos obtenidos en cumplimiento del deber de cesión establecido en el artículo 16.1.b LS2007 aboca a la necesidad de constituirlo siempre que se reciban tales cesiones.

La posibilidad de que la legislación territorial y urbanística pueda incorporar otros bienes —cuyo régimen jurídico se regiría, salvo en lo referente a las finalidades establecidas en el art. 33.1 LS2007 por la misma—, permite afirmar la inexistencia de objeción para que ésta misma autorice la constitución o establezca la obligación de constituir estos Patrimonios en Administraciones que no reciban este tipo de cesiones[31], dentro de los límites de su propia competencia, es decir, con una finalidad territorial y urbanística y con respeto al principio de autonomía de los distintos elementos integran la Organización territorial del Estado (art. 137 CE).

Ello puede significar la imposibilidad de imponer tal obligación al Estado, al margen de la obligación que se derivaría de la obtención de las cesiones que imponen su constitución de acuerdo con el art. 34.1, en relación con el 33.1 LS2007; motivo que justifica las modificaciones legislativas que en la LPAP, y otras leyes, introduce la disposición adicional cuarta LS2007[32], sin que de su resultado pueda deducirse un régimen equivalente al de los Patrimonios Públicos del Suelo, por cuanto el compromiso se limita a coadyuvar a la realización de las

[30] Véase, el art. 276 TRLS1992; sin embargo, la legislación urbanística autonómica ya había abierto la posibilidad de constitución de estos patrimonios en otros niveles.

[31] En efecto, la legislación territorial y urbanística puede determinar la incorporación de otros bienes como prevé el propio artículo 33.1 LS2007, a los que en principio no afectan las previsiones sobre destino y retrointegración de los rendimientos económicos, previstos en el artículo 33.1 LS2007, siendo dicha legislación territorial y urbanística a la que corresponde establecer su régimen de gestión y protección, o eventualmente la ampliación de las medidas establecidas para los bienes integrados por disposición de esta norma estatal.

[32] Disposición adicional cuarta. gestión de suelos del patrimonio del estado.

1. *Será aplicable a los bienes inmuebles del patrimonio del Estado lo dispuesto en el artículo 34 de esta Ley sobre el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino en las enajenaciones de fincas destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler.*
2. *Se añade un nuevo artículo 190 bis en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, con la siguiente redacción:*

   "Artículo 190 bis. Régimen urbanístico de los inmuebles afectados.
   Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística."
3. *Se modifica el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que queda redactado en los siguientes términos:*

   "5. Tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, las siguientes disposiciones de esta Ley: artículo 1; artículo 2; artículo 3; artículo 6; artículo 8, apartado 1; artículo 27; artículo 28; artículo 29, apartado 2; artículo 32, apartados 1 y 4; artículo 36, apartado 1; artículo 41; artículo 42; artículo 44; artículo 45; artículo 50; artículo 55; artículo 58; artículo 61; artículo 62; artículo 84; artículo 91, apartado 4; artículo 92, apartados 1, 2, y 4; artículo 93, apartados 1, 2, 3 y 4; artículo 94; artículo 97; artículo 98; artículo 100; artículo 101, apartados 1, 3 y 4; artículo 102, apartados 2 y 3; artículo 103, apartados 1 y 3; artículo 106, apartado 1; artículo 107, apartado 1; artículo 109, apartado 3; artículo 121, apartado 4; artículo 183; artículo 184; artículo 189; artículo 190; artículo 190 bis; artículo 191; disposición transitoria primera, apartado 1; disposición transitoria quinta."
4. *Se añade una letra e) al apartado 2 del artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con la siguiente redacción:*

   "e) Coadyuvar, con la gestión de los bienes inmuebles que sean puestos a su disposición, al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, de la política de vivienda, en colaboración con las Administraciones competentes. A tal efecto, podrá suscribir con dichas Administraciones convenios, protocolos o acuerdos tendentes a favorecer la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Dichos acuerdos deberán ser autorizados por el Consejo Rector."
5. *Se añade un ordinal 7.ª en el apartado 2 del artículo 53 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con la siguiente redacción:*

   "7.ª Coadyuvar, con la gestión de los bienes inmuebles que sean puestos a su disposición, al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, de la política de vivienda, en colaboración con las Administraciones competentes. A tal efecto, podrá suscribir con dichas Administraciones convenios, protocolos o acuerdos tendentes a favorecer la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda."

políticas públicas, con una especial referencia a la política de vivienda[33].

En relación con la posibilidad de establecer el deber de constitución respecto de los Municipios, hay que decir que ésta se deduce indirectamente con carácter ordinario por el papel que les corresponde en la gestión urbanística, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.1.c LRBRL, que le convierten en destinatarios ordinarios de las cesiones previstas en el art. 16.1.b LS2007. En otro caso, es decir, Entidades locales, y otras entidades que no reciban estas cesiones, el deber de constitución de estos patrimonios aspecto de otros bienes sólo podría sustentarse recuperando la vinculación original de este complejo patrimonial con la función social de la propiedad urbana, justificadora del criterio sistemático utilizado por la LS1956, al incluir su regulación dentro del título dedicado al Régimen del suelo[34].

4.2.2. *Bienes que se integran en los patrimonios públicos del suelo*

La Ley establece la incorporación a los patrimonios públicos del suelo de los bienes, recursos y derechos provenientes del cumplimiento del deber de cesión previsto en el artículo 16.1.b. LS2007 (art. 33.1 LS2007), sin perjuicio de que las legislaciones territorial y urbanística prevean la incorporación de otros bienes. Esta previsión tiene diversas consecuencias:

1) La LS2007 establece como **preceptiva** la incorporación a este patrimonio **de los bienes, recursos y derechos** obtenidos en virtud del deber establecido en el artículo 16.1.b LS2007 (art. 33.1 LS2007). Se trata de una incorporación **necesaria** (art. 34.1 LS2007) y por ello automática desde que se produce la adquisición de tales elementos; y, en consecuencia, debe considerarse igualmente automática la aplicación del régimen especial de gestión y protección establecido en la Ley.
2) La naturaleza de los elementos que pueden incorporarse a estos patrimonios es muy variada, como lo demuestra la expresa mención a **bienes, recursos o derechos** lo que permite la integración de prácticamente cualquier tipo de activo patrimonial proveniente del cumplimiento de los antes citados derechos[35], incluidos los rendimientos de la enajenación de estos bienes (art. 33.2 LS2007).
3) El elemento caracterizador del conjunto de bienes que se integran por imperativo legal en este patrimonio no es su naturaleza sino el **título de adquisición:** la cesión establecida en el artículo 16.1.b LS2007. De esta circunstancia pueden obtenerse dos importantes conclusiones: *a*) en primer lugar, que el régimen especial de gestión y protección previsto para los bienes de los patrimonios públicos del suelo es **consustancial** o **inherente** a la titularidad derivada de la propia cesión como se desprende de que sea la misma norma que establece la cesión, la que prevé tales regímenes especiales, y los términos inequívocos con los que se prevé su incorporación a este patrimonio (art. 34.1 LS2007[36]); y *b*) que no está prevista la incorporación de otros bienes por virtud de la propia Ley, aunque sí pueden hacerlo la legislación territorial y urbanística de acuerdo con lo indicado en el artículo 33.2 LS2007). Esta delimitación supone una reducción respecto del ámbito material tradicionalmente afectado a la incorporación al patrimonio municipal

[33] Lo que no deja de llamar la atención tras el reconocimiento general del derecho a participar en los desarrollos urbanísticas que incluyan bienes de uso y dominio público introducido en el nuevo art. 190 bis LPAP, de acuerdo con el contenido de la disposición adicional cuarta LS2007.

[34] Así Capítulo II del Título II, denominado "Régimen urbanísticos del suelo" de la LS1956...

[35] La utilización de estos términos no parece, sin embargo, haberse formulado con un ánimo clasificatorio sino con ánimo de trazar un ámbito material lo más amplio posible.

[36] De esta forma se elude la tacha de inconstitucionalidad que formulara el TC en su Sentencia 61/1997 respecto de la definición de los bienes que se integran en los Patrimonios Municipales del Suelo (FJ: 36). Sin embargo, en esta ocasión el TC lo que afirma es que la delimitación de los bienes que integran dichos patrimonios no puede justificarse en el título estabelcido en el artículo 149.1.13 CE; lo que no excluiría la provisión de garantías específicas para el destino de las cesiones lucrativas obtenidas en cumplimiento de lo estabelcido en el art. 16.1.b LS2007, como consecuencia de la función social de la propiedad.

del suelo —específicamente, de los bienes patrimoniales de los municipios afectados por el planeamiento (art. 90 TRLS1976)—, cuya justificación se encuentra probablemente en motivos competenciales[37].

4) La legislación territorial y urbanística puede ampliar este deber de incorporación a otros bienes[38].

4.3. El destino de los bienes integrados en el patrimonio público del suelo

La razón de ser de esta institución es la garantía del destino de una serie de bienes a finalidades relacionadas con la ordenación urbanística. De ahí su configuración jurídica como patrimonio de destino y su gestión separada. Y, por ello, no puede extrañar la atención que le dedica la Ley para evitar su desnaturalización. Esta atención se concentra en dos niveles: *a)* la propia definición del destino de los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo; y *b)* las concretas medidas de garantía de este los bienes integrados en el mismo.

4.3.1. *Las finalidades de los patrimonio públicos del suelo*

La Ley define como finalidades propias de estos patrimonios:

> "regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística" (art. 33.1 LS2007).

Tales finalidades son **consustanciales a la figura de los patrimonios públicos de suelo y afectan a la totalidad de bienes integrados en el mismo,** ya sea por imperativo de la LS2007, o ya sea porque lo dispone la legislación territorial y urbanística.

Además cumplen una función de justificación de la figura y del régimen de gestión y de disposición de los bienes, para cuya protección se administra de forma separada. El principal exponente de este régimen de protección consiste en el deber de reinvertir el producto de la enajenación de los terrenos que lo integran así como el resultado de la monetarización del deber de cesión, en la ampliación del propio patrimonio con dos condiciones: *a*) esta reinversión debe referirse sólo a gastos de capital; *b*) y a la idoneidad de estos bienes para cumplir con las finalidades y destino derivados de esta institución (art. 33.2 final, LS2007).

4.3.2. *El destino de los bienes provenientes del cumplimiento de los deberes de cesión establecidos en el artículo 16.1.b ls2007*

Para los bienes que necesariamente deben integrarse en patrimonios públicos de suelo de acuerdo con el artículo 33.1 y 34.1 LS2007, la Ley establece un régimen específico de destino par los bienes y recursos obtenidos en cumplimiento del deber de cesión establecido en el artículo 16.1.b LS2007 (art. 34.1 LS2007). La expresa reducción del ámbito de aplicación de este destino así como de las garantías previstas para su preservación, a estos bienes, tiene también un origen competencial pero obliga a hacer dos consideraciones relevantes: *a*) en primer lugar, que el ámbito operativo de estas previsiones se circunscribe a los bienes específicamente designados por la Ley y, en consecuencia, no necesariamente, respecto de cualquier otro bien que no tuviera esta procedencia; *b*) en consecuencia, será la legislación territorial o urbanística la que al extender el ámbito de bienes susceptibles de ser incorporados a estos patrimonios, deben establecer su régimen, y, en su caso la extensión de este régimen de destino y las correspondientes garantías del mismo a esos otros bienes.

El ámbito objetivo de aplicación de esta previsión imperativa, se delimita de conformidad a dos criterios: uno, el principal, de carácter **causal,** por referirse a la forma

[37] Véase lo indicado en la nota 36.

[38] No queda claro, sin embargo, si el revivido artículo 89 TRLS1976, tras la declaración de inconstitucionalidad del artículo 277 TRLS1992, pude considerarse legislación urbanística a los efectos de seguir considerando como obligatoria la incorporación de los bienes de los propios afectados por el planeamiento.

de obtención, y que define la Ley como aquéllos elementos provenientes de forma directa del cumplimiento del deber de cesión establecido en el artículo 16.1.b LS2007[39]; y, otro, de carácter **material,** al referirse a **bienes** y **recursos,** comprensivo de las cantidades que se obtengan de la monetarización, o sustitución de la entrega de bienes por su equivalente en dinero[40]. Estos bienes, deben destinarse específicamente a[41]:

a) La construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. En este caso, y para el caso de terrenos destinados a viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, se establece un límite al precio por el que pueden transmitirse, que debe hacerse constar tanto en el expediente como en el acto o contrato de transmisión (art. 34.2 LS2007).

b) Alternativamente, **a otros usos de interés social** estableciendo, a diferencia de lo previsto en la legislación estatal anterior, una doble garantía: desde un punto de vista formal, el art. 34.1 LS2007 exige que lo autorice la Ley de la materia (urbanística[42]) que debe especificar los fines admisibles y que lo permita el planeamiento; y otra de carácter **materia,** al indicar que tales fines deberán ser urbanísticos, protección o mejora de espacios naturales o de inmuebles del patrimonio cultural[43]. Con esta doble operación, se pretende dar respuesta a las críticas formuladas bajo la legislación anterior relativos a la posibilidad de

[39] No así de los que se deriven de la enajenación de estos bienes, una vez cumplida su destino, que pasan a cumplir la finalidad autointegrantiva prevista en el artículo 33.1 LS2007, quedando afectados, en consecuencia a las finalidades generales establecidas en el artículo 33.1 LS2007.

[40] Hay que tener en cuenta los establecido, con carácter general en el artículo 16.1.b LS2007.

[41] La jurisprudencia ha llamado la atención sobre la imposibilidad de convertir a los Patrimonios Municipales del Suelo en instrumentos de financiación general de las Corporaciones locales; por todas, véase STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4), de 7 noviembre 2005 (ARANZADI: RJ 2006\2034) en la que expresamente se indica que:

"QUINTO. Nos hallamos frente a una cuestión ampliamente tratada por este Tribunal en múltiples sentencias. Así en la de 7 de noviembre de 2002, recurso de casación 10703/1998, se recuerdan los pronunciamientos anteriores de 2 de noviembre de 1995, 14 de junio de 2000, 25 de octubre de 2001, 31 de octubre de 2001, 2 de noviembre de 2001, 29 de noviembre de 2001 y 27 de junio de 2002) respecto a la 'imposibilidad de que los Ayuntamiento conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales'.

Las esenciales características del mismo han sido recogidas en las sentencias de 2 de noviembre de 1995, recurso de apelación 3132/1991, 31 de octubre de 2001, recurso de casación 4723/1996 y 2 de noviembre de 2001, recurso de casación 4735/1996 que declaran que 'El Patrimonio Municipal del Suelo fue regulado en la Ley del Suelo de 1956 como un conjunto de bienes de que las Corporaciones se pueden servir 'para regular el precio en el mercado de solares' (Exposición de Motivos), con la finalidad de 'prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones'. Este conjunto de bienes tiene una característica especial, a saber, que su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico pero sin disminución o merma del propio Patrimonio, toda vez que el producto de las enajenaciones de los bienes de éste habrá de destinarse a la conservación y ampliación del propio Patrimonio (art. 93 del TRLS). Por ello se ha podido decir que 'las dotaciones económicas que se pongan a disposición del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un fondo rotatorio de realimentación continua, por aplicaciones sucesivas al mismo fin de dicho Patrimonio, lo que constituye una técnica visible de potenciación financiera'. En definitiva, se ha venido así aceptando pacíficamente que el Patrimonio Municipal del Suelo constituye un 'patrimonio separado' (lo que hoy está ya expresamente dicho en el artículo 276-2 del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992). La Ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones han de perseguir según la legislación de régimen local (artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985), sino el específico y concreto de 'prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones' (artículo 89-2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976), y ha querido y quiere expresamente, con una claridad elogiable, que el producto de las enajenaciones de terrenos del Patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de la conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo. (Artículo 93, ya citado).

Esta es la caracterización que el legislador ha dado a los Patrimonios Municipales del Suelo, y se comprenderá que, ante tamaña claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los mismos, abandonando su origen su caracterización y su finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas necesidades presupuestarias municipales. Esto, desde luego, puede hacerlo el legislador (asumiendo el posible riesgo de desaparición de los Patrimonios Municipales del Suelo), pero no puede hacerse por la vía de la interpretación sociológica de las normas jurídicas (artículo 3-1 del Código Civil [LEG 1889\27]), porque esa interpretación ha de respetar, en todo caso, el espíritu y la finalidad de las normas, muy otros, como hemos visto, a la financiación general e indiscriminada de las necesidades municipales."

[42] Así se desprende del hecho que se encomienda específicamente a la ordenación urbanística y no a otra la disposición sobre la aplicación de tales destinos alternativos (art. 34.1 LS2007).

[43] Este elenco de materias, determina una cierta asimetría entre la legislación que debe autorizar la aplicación de estos fines alternativos y las finalidades definidas en este párrafo del artículo 31 LS2007, que puede determinar que las legislaciones correspondientes.se limiten a recoger la fórmula estatal, cuyo carácter genérico podría reducir el efecto limitativo que persigue la propia medida legal.

instrumentalizar el carácter genérico de la referencia a fines sociales para desviar el uso de estos bienes[44].

4.4. Protección registral del régimen específico de transmisión de las fincas del patrimonio municipal del suelo

La entrada de los bienes del patrimonio municipal del suelo dificulta el control del mantenimiento del destino y del cumplimiento de las finalidades características de aquéllos. El carácter patrimonial de los bienes ha movido al legislador estatal para incorporar a la publicidad registral las condiciones específicas de uso y gestión de las mismas (párrafos 2 y 3 del artículo 34 LS2007). En relación con la aplicación de esas medidas conviene advertir: *a*) que son aplicables a la totalidad de los terrenos que se enajenen con independencia del título de incorporación al patrimonio municipal de suelo, es decir, estas medidas de protección no están circunscritas a los bienes obtenidos por las cesiones lucrativas previstas en el art. 16.1.b LS2007; *b*) la publicidad registral de estas condiciones es obligatoria, sancionándose su incumplimiento con la resolución de la enajenación (art. 34.3 LS2007, *in fine*); ahora bien, *c*) el recurso a la publicidad registral no deja clara su oponibilidad al tercero de buena fe que haya adquirido unos terrenos originalmente integrados en este patrimonio pero que en el título de adquisición no conste esta condición o las limitaciones derivadas de su régimen de uso, o enajenación.

5. EL DERECHO DE SUPERFICIE

El Derecho de superficie constituye la última de las instituciones incluidas en el Título V LS2007. Su presencia en nuestro reciente derecho urbanístico ha sido permanente desde la LS1956 en la que ya se introdujo como instrumento de dinamización del suelo que incentivara la realización de vivienda, mediante la entrega a un tercero de un terreno para su edificación, y posterior explotación de la edificación por tiempo limitado.

Se trata de una institución de naturaleza típicamente privada, aún cuando se constituya por un sujeto público, sin perjuicio que su disciplina peculiar se produzca dentro de un régimen específico de intervención como es el desarrollo de la función urbanística, cuya presencia justifica, precisamente, dicho régimen peculiar.

5.1. Concepto y régimen jurídico aplicable

La Ley establece el siguiente concepto legal de esta institución en el artículo 35.1 LSS2007 al indicar:

> "1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo."

De acuerdo con este concepto:

1) El derecho de superficie se configura como un **verdadero derecho real,** que como tal puede tener y tiene acceso a la protección tabular que dispensa su acceso al Registro de la propiedad (art. 35.2 LS2007).

[44] La resolución de esta imposición acumulativa de finalidades y destino se realiza, en aplicación del principio de especialidad, en los siguientes términos: las finalidades se aplican sobre el conjunto de los bienes (provenientes de cesiones obligatorias o no) y de los ingresos obtenidos de la enajenación de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo que debe reinvertirse en la ampliación del referido Patrimonio; por el contrario el destino se aplica respecto de los bienes y recursos provenientes del cumplimiento de los deberes de cesión. La comunicación entre un circuito (patrimonial general) y otro (particular, relativo a los bienes obtenidos por cesión) se produce en la medida que el producto de los bienes y recursos, provenientes del cumplimiento de los deberes de cesión establecidos en el artículo 16.1b LS2007, con cumplimiento de los destinos establecidos en el artículo 34.1 LS2007, no se encuentran vinculados al cumplimiento del destino previsto en dicho artículo, sino a las finalidades generales establecidas para el conjunto patrimonial en el artículo 33.1 LS2007, como desprenden del tenor literal del artículo 33.2 LS2007.

2) El objeto del derecho es la **propiedad temporal** —que en ningún caso puede superar los 99 años— **sobre una edificación o construcción en suelo ajeno**, cuyo titular mantiene la **propiedad separada** del mismo. Esta auténtica propiedad dividida consagra una relación intersubjetiva entre propietario de suelo y superficiario regulada por los arts. 35 y 36 LS2007 y por el título constitutivo del mismo (art. 35. LS2007).[45]
3) De acuerdo con esta configuración legal, las construcciones o edificaciones sobre las que se puede constituir el derecho de superficie pueden deber ser realizadas por el superficiario en los plazos establecidos en el título constituyo dentro de los que establezca la ordenación urbanística aplicable.

Esta configuración legal, presenta la importante novedad de prever una modalidad de derecho de superficie no vinculada a la construcción o edificación del inmueble objeto del mismo, lo que constituía un elemento caracterizador del *"derecho de superficie urbanístico",* respecto del civil. Esta ampliación, unida a la unificación de los plazos máximos para los que puede constituirse este derecho —frente a la tradicional diferenciación en función de la naturaleza del propietario del suelo—, plantea el problema de la relación de este régimen jurídico respecto del estabelcido con carácter general la legislación civil.

Para ello resulta necesario partir del carácter jurídico civil de la institución que analizamos, como justamente se deduce del párrafo 4 del artículo 35 cuando señala que:

> "el derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación Civil y en lo no previsto por él y por el título constitutivo".

En consecuencia, esta previsión sitúa el ámbito material de integración normativa, para el caso de dudas o lagunas de su régimen específico, compuesto por las previsiones de la LS2007 y las contenidas en el título constitutivo, en la legislación civil, sin intermediación del régimen administrativo.

Ahora bien, ¿significa ello la subsistencia del régimen general del derecho de superficie no vinculado a la legislación directa? No es fácil dar un respuesta definitiva a esta cuestión, porque aún con la amplia configuración que realiza el artículo 35.1 LS2007 habría supuestos de derecho de superficie "civil" no reconducibles a las previsiones de aquélla, como son los casos en los que aquel se constituye sobre bienes que no son construcciones o edificaciones, o no se establece plazo de duración[46] y que, por lo tanto no se encontrarían sujetas al régimen previsto en los arts. 35 y 36 LS2007.

Por el contrario, la constitución de derecho de superficie sobre construcciones o edificaciones o viviendas, locales o elementos privativos sobre aquéllas, quedan sujetas al régimen establecido en los arts. 35 y 36

---

[45] Señala la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4), de 4 febrero 1993 (ARANZADI: RJ 1993\782):

"QUINTO. Que la superficie constituye un derecho real sobre el suelo y al mismo tiempo una propiedad superficiaria y separada, es decir, comprende dos relaciones jurídicas distintas, una entre el superficiario y el dueño del suelo ajeno y otra entre el superficiario y la construcción la primera relación integra lo que puede llamarse el derecho de superficie en sentido estricto, que se polariza en una verdadera concesión 'ad aedificandum' o sea el derecho de poder levantar en suelo ajeno una construcción propia, renunciando el dueño del suelo, por esa concesión a la Ley de accesión y facultando a un tercero, mediando o no contraprestación de un canon, para construir; pero esa concesión de la que nace el derecho a edificar, no ha creado, sin embargo, la propiedad superficiaria, pues la construcción no existe todavía y como dice la doctrina, en el día en el que la construcción se realice no desaparecerá, ya que el derecho 'ad aedificandum' que ha hecho posible la propiedad separada sigue perdurando, como lo demuestra el hecho de que en el caso de destrucción de lo edificado, el superficiario o concesionario continuará teniendo el derecho a construir nuevamente, en tanto en cuando no transcurra el plazo; por tanto el derecho de superficie 'ad aedificandum' da ocasión para que pueda existir la propiedad superficiaria y aunque hasta hace poco el derecho de superficie ha estado huérfano de normativa legal, ya que sólo existía el art. 1655 del Código Civil que dispone 'que los foros y cualesquiera otros de naturaleza análoga que se establezcan después de la promulgación del Código Civil...', habiendo considerado la Jurisprudencia que entre los de 'naturaleza análoga' se encuentra la superficie —STS 3-6-1941— y que la misma es muy similar al censo enfitéutico —STS 4-7-1928— teniendo este criterio su asiento en el art. 1611 párr. 3.º del Código Civil que expresamente afirma la analogía entre el foro y la superficie, más modernamente el derecho de superficie aparece expresamente reconocido tanto en la antigua como en la moderna Ley del Suelo de 9-4-1976 —art. 17.1.2— como en el art. 16 de la Ley Hipotecaria que lo configura como un derecho real y por tanto inscribible."

[46] Con todo, la solución de reconducir el derecho de superficie a los supuestos previstos en la LS2007 podría sin embargo, esclarecer el régimen de la institución en relación con el arrendamiento o los censos en el sentido establecido en el artículo 1655 CC.

LS2007. Debemos recordar que, como consecuencia de la competencia plena que tiene el Estado sobre la legislación civil (art. 149.1.8 CE) este régimen tiene aplicación general y directa en todo el territorio (Disposición final 1ª LS2007[47]), sin perjuicio de las especialidades derivadas de los derechos forales allí donde los haya.

5.2. Estructura del Derecho de superficie

Los sujetos intervinientes en la constitución de este derecho son el propietario del suelo y el superficiario, correspondiendo a éste el uso y explotación del inmueble objeto de derecho de superficie. La voluntad del primero es esencial ya que la Ley prevé que el derecho de superficie solo puede ser constituido por el propietario del suelo sea público o privado (art. 35.2 LS2007) lo que parece indicar la imposibilidad del establecimiento de este derecho en virtud de un procedimiento forzoso (expropiación forzosa, venta o sustitución forzosa[48]). Esta previsión no implica para las entidades públicas una liberación de los procedimientos establecidos en sus respectivas legislaciones patrimoniales para los actos de disposición.

El objeto del derecho es, como ya se ha indicado, una construcción, edificación o, dentro de ésta, viviendas, locales o elementos privativos (art. 35.1 LS2007), por lo que no será aplicable este régimen para la constitución sobre bienes distintos a los ya enumerados. Su constitución produce una división temporal de la propiedad del suelo por la que corresponde el uso y explotación del objeto al superficiario, ya ocupe la rasante, el vuelo o el subsuelo, mientras que el suelo y el subsuelo libre de edificación, salvo aquellos elementos cuya cesión se hubiera pactado a favor del superficiario, corresponden al propietario del suelo (art 36.4 LS2007).

Este derecho es, en la regulación contenida en la LS2007, esencialmente temporal, debiéndose hacer constar el plazo por el que se constituye el derecho superficie en la escritura pública correspondiente, no pudiendo superar en ningún caso los 99 años establecidos en el art. 35.2 LS2007.

El derecho de superficie puede incluir el deber de construir o edificar el inmueble objeto del mismo. En este caso, estas operaciones deben realizarse de conformidad con la ordenación territorial y urbanística y en los plazos establecidos en el título constitutivo (art. 36.5 LS2007)[49]. Como la legislación urbanística puede establecer a su vez plazos (art. 9.1 LS2007) el título constitutivo deberá fijar estos plazos dentro de los previstos en la ordenación territorial y urbanística.

También pude incluirse una retribución a favor del propietario del suelo, cuando se

---

[47] Hay que entenderlo en consonancia con la cláusula de atribución de competencias del Estado prevista en el artículo 149.1.8 CE en la que se hace salvaguarda expresa de las peculiaridades del derecho foral, allí donde éste exista.

[48] Recuérdese que el art.31.2 LS2007 determina el régimen de propiedad horizontal como el resultante de la aplicación de la sustitución forzosa.

[49] De acuerdo con la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6), de 10 abril 1990 (ARANZADI: RJ 1990\3590) el derecho de superficie bajo esta modalidad implica el deber de costear la urbanización. En este sentido, la referida Sentencia indica literalmente que:

"SEGUNDO. La cuestión planteada está, pues, resuelta por las Sentencias de esta Sala de fecha 5 de diciembre de 1989 (RJ 1989\9105) y 24 de enero de 1990 (RJ 1990\349), dictadas al resolver en apelación las recaídas en los recursos 102/88 y 110/88. Las alegaciones formuladas en la presente apelación en discrepancia con la sentencia de instancia, se centran en que los costes y gastos de urbanización no deben recaer nunca ni sobre los promotores ni sobre los titulares del derecho de superficie, sino exclusivamente sobre los propietarios. Las citadas Sentencias dictadas por esta Sala en fecha 5 de diciembre de 1989 y 24 de enero de 1990 resaltan que en respuesta a la solicitud dirigida al Ayuntamiento de Calatayud por estos titulares del derecho de superficie, se les hizo saber, entre otros extremos, que deberían redactar, para proceder a la urbanización de las calles en cuestión, un proyecto cumpliendo así el Acuerdo adoptado en abril de 1977 concediendo licencia de obras condicionada a la urbanización por la propiedad, en la parte que les afecta, de las calles que limitan la construcción; que los indicados interesados, cumpliendo el requerimiento, presentaron el Proyecto de Urbanización que fue aprobado, y como después no llevaron a cabo las obras de proyecto, se acordó su ejecución subsidiaria por el Ayuntamiento, procediéndose al reparto de su cuantía. Por último decían las referidas sentencias que ***el derecho de superficie es el derecho de construir sobre fundo ajeno; que según la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo la aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho se condiciona con todas sus consecuencias al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan; con lo que resulta que el titular del derecho a edificar tiene que cumplir unas determinadas obligaciones y cargas para poder realizar su derecho, entre ellas, a tenor del artículo 83 de la Ley, la de costear la urbanización; de suerte que, en el presente caso siendo los titulares de este derecho a edificar los titulares del derecho de superficie antes citados sobre el solar en cuestión, les corresponde hacer frente a los expresados gastos, sin perjuicio de los pactos existentes entre ellos y el propietario de dicho solar.****"*

constituye a título oneroso, consistente en el pago de una cantidad alzada, un canon periódico, en la adjudicación de viviendas o locales o de arrendamientos sobre unos y otros, o soluciones mixtas (art. 35.3 LS2007).

El derecho de superficie implica a favor del superficiario la posibilidad de transmitir o gravar total o parcialmente el inmueble objeto del derecho, sin más limitaciones que las previstas en el título constitutivo (art. 36.1 LS2007), lo que supone la necesidad de incluir en el título dichas limitaciones para que sean exigibles. Igualmente, y sin consentimiento del propietario, cuando las condiciones del inmueble lo permitan el superficiario puede establecer un régimen de propiedad horizontal sobre el inmueble y proceder a la trasmisión o gravamen de las viviendas o locales (art 36. 2 LS2007)[50]. En el título constitutivo puede establecer cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo en el caso de transmisión y gravamen del bien o elementos del mismo por el superficiario (art. 36.3 LS2007)

Por su parte el propietario también puede transmitir y gravar su derecho —que incluye el subsuelo, salvo que se haya transmitido al superficiario— con separación del derecho de superficie y sin consentimiento del superficiario (art. 36.4 LS2007).

Un elemento esencial en la vida del derecho de superficie es el título constitutivo, tanto desde un punto de vista formal ya que su formalización en escritura pública y acceso al Registro de la Propiedad son requisitos para su válida constitución (art. 35.2 LS2007) y por el importante papel que desarrolla en la configuración de su contenido.

La Ley exige la constancia en el escritura pública de constitución del plazo por el que se establece el derecho de superficie (con las limitaciones previstas en el art. 35.2 LS2007), a lo que habrá que añadir aquéllas otras circunstancias que sirvan para identificar a las partes así como el objeto de dicho derecho. Dentro de este último aspecto el régimen previsto en la LS2007 exige la constancia: 1) la especificación si el derecho de superficie incluye o no el deber de construcción o edificación y en su caso el plazo establecido en el mismo, si fuera distinto al establecido en la legislación urbanística aplicable (art. 36.5 LS2007); 2) la cesión del subsuelo no ocupado por la edificación o construcción si tal fuera el interés de las partes (art. 36.4 LS2007); 3) los límites que el propietario imponga a la cesión o gravamen del inmueble (art. 36.1 LS2007); 4) los acuerdos o pactos sobre derechos de tanteo, retracto o retroventa respecto de los actos de transmisión y gravamen que realice el superficiario (art. 36.3 LS2007); 5) las reglas que procedan sobre liquidación del derecho de superficie a las que se refiere el artículo 36.5 LS2007.

5.3. Extinción del derecho de superficie

El Derecho de superficie se extingue por el transcurso del plazo para el que se constituyó (art. 35.2 LS2007). Igualmente se produce la extinción por el incumplimiento del deber de edificación y construcción de acuerdo con lo establecido en el título constitutivo y por confusión derivada de la reunión en una misma persona de las situaciones de superficiario y propietario del suelo (art. 36.5 LS2007), si bien en este caso, subsistirán las cargas que recayeran en uno u otro derecho de forma autónoma hasta el transcurso final del plazo del derecho de superficie.

La extinción por el transcurso del plazo establecido en el derecho de superficie supone la reversión del objeto del derecho a favor del propietario sin derecho a indemnización alguna “cualquiera que sea el

[50] No resulta claro el juego del apartado 1 y del artículo 36 LS2007, respecto de las limitaciones del título o la posibilidad enajenar o gravar las viviendas o locales surgidas de la división horizontal, sin consentimiento del propietario. Podrían darse tres posibles interpretaciones: 1) la primera que el título constitutivo puede limitar en todo caso la transmisión y gravamen del inmueble, incluido el caso de constitución de propiedad horizontal; 2) que en el caso de transmisiones y gravamen de viviendas o locales surgidos de la aplicación del régimen de división horizontal del inmueble no pueden ser objeto de limitación por el texto constitutivo; o 3) que las limitaciones no son aplicables a la constitución en régimen de propiedad horizontal, anquen sí a la transmisión y gravamen. Personalmente me inclino por ésta última por constituir una interpretación más armónica de las distintas disposiciones implicadas en este juego o relación.

título en virtud se hubiera constituido" (art. 35.5 LS2007), si bien se pueden prever disposiciones relativas a la liquidación del derecho de superficie, que serán aplicables en el caso de extinción anticipada.

6. CONCLUSIONES

En definitiva la LS2007, en el desarrollo de su finalidad de racionalización de la legislación del suelo del Estado ha reunido el régimen básico o común de las instituciones de la expropiación y venta forzosa, los patrimonios públicos del suelo y el derecho de superficie.

El legislador no se ha limitado a recoger o codificar la legislación existente sobre estas instituciones. Por el contrario ha dimensionado esta regulación al estricto ámbito de competencias que le corresponde en la materia dejando espacio para el juego que corresponda a la legislación autonómica en función del título competencial que en cada caso se ejerza (distinto en cada una de las instituciones contempladas). Además pretende desde su posición competencial, mejorar y depurar su regulación en función del nuevo contexto que en relación con la ordenación territorial y urbanística establece la LS2007.

No obstante, es en estas mejoras y precisiones donde pueden producirse dificultades como consecuencia de su inserción en cada modelo de urbanismo cuyo diseño corresponde a cada Comunidad Autónoma de acuerdo con la STC 61/1997.

ABREVIATURAS

CC: Código Civil.
CE: Constitución Española, de 26 de diciembre de 1978
Ley 38/1997: Ley 38/1999, de 5 noviembre 1999, de ordenación de la edificación.
LRJPAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común.
LS1956: Ley de 12 de mayo de 1956, de régimen de suelo y ordenación urbana.
LS1998: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.
LS2007: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.
RtoEFRMS: Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares, aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.
TRLS1992: Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

BIBLIOGRAFÌA

BASSOLS COMA, M. (1973): *Génesis y evolución del derecho urbanístico español: (1812-1956),* Montecorvo, Madrid.

— (1998): "Las expropiaciones urbanísticas y el régimen de la venta forzosa", en *Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales.* Seminario organizado por el Consejo General del Notariado en la UIMP: 257-312, Civitas. Madrid.

FONSECA FERRANDIS, F. (1995): *El régimen jurídico de los patrimonios municipales de suelo,* Boletín Oficial del Estado, Madrid.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & L. PAREJO ALFONSO (1981): *Lecciones de derecho urbanístico,* 2.ª ed, Civitas, Madrid.

LATORRE HERNÁNDEZ, M. (2007): "El derecho de superficie en la Ley del Suelo 8/12207. Aplicaciones prácticas en relación con la normativa valenciana", en *Revista de Derecho Urbanístico,* 235: 87 a 119.

PAREJO ALFONSO, L. (1986): *Derecho urbanístico: instituciones básicas,* Ciudad Argentina, Mendoza.

— *& al.* (1996): *Manual de Derecho Administrativo,* vol. 2, parte especial, 4.ª ed., Ariel, Barcelona.

PAREJO NAVAJAS, T. (2006): "Las órdenes de ejecución y la situación de ruina en el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña" en R*evista de Derecho Urbanístico,* 230: 141 a 163.

Expropiación, venta o sustitución forzosa y responsabilidad patrimonial de la Administración

Ángel MENÉNDEZ REXACH

Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: La nueva Ley de Suelo dedica su Título IV a la *"expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial", y el Capítulo I del Título V a la "venta y sustitución forzosas".* La regulación del Título IV trata de salvaguardar las garantías patrimoniales de los particulares afectados por las actuaciones urbanísticas, mientras que el Capítulo I del Título V se propone asegurar el cumplimiento de los deberes legales, estableciendo las consecuencias de su incumplimiento. En conjunto, esta regulación ofrece pocas novedades, si bien hay algunas relevantes, en las que se centra este comentario. En materia expropiatoria destacan las relativas al derecho de reversión y el nuevo supuesto de retasación cuando se incremente el valor del suelo en virtud de modificaciones de la ordenación. También hay novedades en los preceptos relativos a la expropiación por incumplimiento, que entroncan con la legislación de 1992.

DESCRIPTORES: Expropiación forzosa. Ley de Suelo.

1. INTRODUCCIÓN

La nueva Ley de Suelo dedica su Título IV a la *"expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial",* mientras que los preceptos relativos a la *"venta y sustitución forzosas"* integran el Capítulo I del Título V, que lleva el rótulo de *"función social de la propiedad y gestión del suelo"*[1]. En rigor, el régimen de la venta y sustitución forzosas también hubiera podido incluirse en el Título IV, ya que se trata de supuestos expropiatorios por incumplimiento de deberes legales, en concreto, los de edificación o rehabilitación previstos en la Ley. La diferencia entre la "venta forzosa" y la "sustitución forzosa" parece residir en que la primera supone la expropiación del suelo (y también de la edificación en caso de incumplimiento de los deberes de

[1] En las primeras versiones conocidas del anteproyecto, de estas materias sólo se incluía en el articulado la regulación de la "venta y sustitución forzosas", con el mismo encaje sistemático que se ha mantenido en el texto definitivo. Los preceptos sobre expropiación y responsabilidad quedaban relegados a las "disposiciones adicionales" (primera, *"pago del justiprecio en la expropiación por razón de ordenación del territorio y urbanismo",* segunda *"supuestos de no reversión en expropiaciones por razón de ordenación del territorio y urbanismo",* y tercera *"supuestos indemnizatorios"*). En ese momento, el criterio era mantener la vigencia de una serie de preceptos de la Ley 6/1998 (LRSV), que habrían de ser objeto de refundición posterior, junto con los del TRLS 92 que permanecerían vigentes. Sin embargo, ese criterio se fue revisado en el sentido de derogar íntegramente la Ley 6/1998. Ello ha determinado que se lleve al articulado la regulación de la expropiación y la responsabilidad patrimonial (Título IV, artículos 28 a 30), tal como figura en el texto definitivamente aprobado por el Gobierno.

rehabilitación), mientras que la segunda implica la privación de la facultad de edificar, pero no la expropiación del suelo.

La distribución de los preceptos relativos a estas materias entre los dos Títulos mencionados tiene una justificación, que se apunta en el Preámbulo (VI y VII): *"el Título IV se ocupa de las instituciones de garantía de la integridad patrimonial de la propiedad"* (expropiación y responsabilidad), mientras que el Título V *"contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria"*. Así, pues, el Título IV trata de salvaguardar las garantías patrimoniales de los particulares afectados por las actuaciones urbanísticas, mientras que el Capítulo I del Título V se propone asegurar el cumplimiento de los deberes, estableciendo las consecuencias de su incumplimiento.

A primera vista, esta regulación ofrece pocas novedades. Pero, a medida que se profundiza en su estudio, se van detectando algunas relevantes, cuyo alcance no siempre es fácil de determinar. En ellas centraremos este comentario, para no reiterar el de otros aspectos suficientemente conocidos.

2. EXPROPIACIÓN

2.1. Principios de la regulación en la legislación estatal

La Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV) dedicó su Título IV a esta materia, pero asumiendo ya, lógicamente, la interpretación restrictiva de la competencia estatal mantenida por el TC. El propósito del legislador se explicaba en la Exposición de Motivos (apartado 4º), según la cual:

> "El Título IV de la Ley se ha limitado a incluir los preceptos imprescindibles para enmarcar el ejercicio en este sector, por las distintas Administraciones Públicas, de la potestad expropiatoria, a la que serán aplicables sin más las normas generales vigentes que regulan ésta. Remite, asimismo, para la determinación del justiprecio, a los criterios generales establecidos en el Título III, acabando con la actual e injusta dualidad de criterios que trata de distinta manera al propietario expropiado y al que no lo es."

Esta última frase se redactó, sin duda, antes de la publicación de la STC 61/1997 y no se actualizó con posterioridad. En efecto, lo que se calificaba de "injusta dualidad de criterios" se refería seguramente a los criterios de valoración que establecía la LS92 en sus artículos 59 (75% del aprovechamiento tipo para el suelo urbano) y 60 (50% del aprovechamiento tipo para el suelo urbanizable programado) como determinantes del justiprecio expropiatorio. Pero estos artículos fueron declarados inconstitucionales por emplear referencias urbanísticas o, para decirlo con las palabras de la propia STC 61/97, *"no tanto porque el Estado carezca de toda competencia sobre la materia como por la concreta —y detallada— forma de ejercerla"* (FJ20.a). En consecuencia, la dualidad de criterios de valoración ya no existía en el momento de promulgarse la Ley 6/1998. Por lo demás, aunque no se entrará aquí en ese debate, la calificación como "injusta" de los citados criterios de valoración era más que discutible, habida cuenta de que el término de comparación sería el aprovechamiento susceptible de apropiación (85% del aprovechamiento tipo en ambas clases de suelo) tras el cumplimiento de los correspondientes deberes legales, mientras que en el supuesto de la expropiación el propietario no tenía más que esperar pasivamente a que la misma se produjera, lo que justificaba la determinación del justiprecio por un valor inferior.

La LRSV no recogió todos los preceptos relativos a la materia expropiatoria que figuraban en la LS92, sin que estuvieran claras las razones para incluirlos o excluirlos. En concreto, los preceptos subsistentes de la LS92 que no se incluyeron en la LRSV fueron los siguientes:

— Art. 210: bienes de dominio público y expropiación.
— Art. 211.3: inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos administrativos de constitución, modificación o extinción de servidumbres.

— Art. 213: modalidades de gestión de la expropiación (aunque su contenido está implícito en la legislación administrativa general).
— Art. 214: beneficiario de la expropiación.
— Art. 222: pago del justiprecio.
— Art. 224: adquisición libre de cargas.

Tampoco se incluyen estos artículos en la nueva Ley, si bien deberán incorporarse al Texto Refundido previsto en su Disposición Final Segunda. El criterio seguido en esta materia ha sido el de recoger "sustancialmente" las mismas reglas ya contenidas en la LRSV,

> "traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que las recogen". (Preámbulo, VI).

Se añaden ahora, no obstante, unos preceptos sobre venta y sustitución forzosa que no figuraban en la LRSV, aunque, como ya hemos dicho, no se incluyen en el Título IV, sino en el V. Las novedades más salientes se encuentran en la regulación del derecho de reversión y en la introducción de un nuevo ——y muy discutible— derecho a la retasación cuando la modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados.

2.2. Supuestos expropiatorios

La lista de supuestos expropiatorios contenida en la LS92 (artículo 206.1) fue declarada inconstitucional porque establecía diversas causas de expropiar en materia urbanística *"además con un pretendido carácter excluyente o pleno" y sin que en los referidos supuestos "quepa apreciar ningún otro título estatal convergente salvo en la expropiación por incumplimiento de la función social de los deberes básicos que conforman la propiedad urbana, que tiene apoyo en el art. 149.1.1"* (STC 61/1997, FJ 30)". De ahí que la LRSV renunciara a enumerar los supuestos expropiatorios en este ámbito, limitándose a dar cobertura a la aplicación de esta institución en los supuestos previstos en la legislación urbanística (autonómica), respetando las garantías básicas contenidas en la legislación expropiatoria general. El único supuesto expropiatorio que podía considerarse definido en la LRSV era el de incumplimiento de los deberes legales impuestos en el marco de la función social de la propiedad, pues éste es, según el TC, el único supuesto que el legislador estatal puede definir. En efecto, el artículo 34 de dicha Ley establecía lo siguiente:

> "La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación urbanística y, asimismo, por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa".

Esta disposición ha pasado casi literalmente a la nueva Ley de Suelo (art. 28.1), que remite la definición de los supuestos expropiatorios a la

> "legislación reguladora de dicha ordenación" (territorial y urbanística), "de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa."

En comparación con la LRSV, desaparece la referencia al incumplimiento de la función social de la propiedad, pero la diferencia entre ambas leyes es sólo aparente, pues, como ya nos consta, la previsión de la expropiación por incumplimiento se contiene, con mayor amplitud que en la LRSV, en el artículo 31 de la nueva Ley, en el Capítulo I del Título V dedicado a la "venta y sustitución forzosa".

Aunque faltase una lista de supuestos expropiatorios equiparable a la de la LS92, en el articulado de la LRSV (especialmente, al regular la reversión) se hacían referencias aisladas a supuestos expropiatorios que, en definitiva, permitían reconstruir dicha lista en términos muy parecidos a los de la legislación anterior. En concreto, se hacía referencia a las expropiaciones sistemáticas (art. 40.4), a las que tuviesen por objeto la obtención de terrenos dotacionales (arts. 29 y 40.2) o para el patrimonio municipal de suelo (art. 40.3). Lo mismo ocurre en la nueva ley. En ella puede identificarse una relación

similar de supuestos expropiatorios (otra vez, especialmente, al regular el derecho de reversión: artículo 29), así como la ya citada expropiación por incumplimiento (artículo 31).

Sin embargo, la nueva ley contiene una definición más correcta del sistema de fuentes aplicable al ejercicio de la potestad expropiatoria. Según el artículo 35 LRSV, *"se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación urbanística",* añadiendo que *"en todo lo no previsto en ellas, será de aplicación la legislación general de expropiación forzosa".* Esta disposición no parecía muy conforme con los criterios de delimitación competencial en materia expropiatoria sentados por el Tribunal Constitucional. En la medida en que la LEF contiene la regulación de las garantías expropiatorias no podía ser de aplicación supletoria sino directa, en cuanto se trata de una materia cuya regulación corresponde al Estado. De ahí que el artículo 35 LRSV debía interpretarse, a mi juicio, en el sentido de que la legislación estatal sobre expropiaciones (tanto la LEF como la propia LRSV o cualquier otra dictada por el Estado en su ámbito competencial) eran de aplicación directa y, por tanto, vinculantes para los legisladores autonómicos en cuanto reguladoras de las garantías expropiatorias generales. En lo que la LEF resultaba —y resulta— de aplicación supletoria es en lo relativo a los procedimientos expropiatorios especiales regulados en su Título III. En la medida en que la regulación de esos procedimientos corresponde ahora a los legisladores autonómicos, en tanto que éstos no hayan hecho uso de su facultad reguladora o hayan hecho un uso incompleto, eran —y son— de aplicación supletoria los citados preceptos procedimentales de la LEF, no porque lo dijera el artículo 35 de la LRSV, sino porque así resulta de la doctrina del TC sobre la supletoriedad, habida cuenta de que la LEF y su Reglamento son preconstitucionales.

La redacción del artículo 28.1 de la nueva Ley elimina este problema interpretativo, al disponer, correctamente, que las expropiaciones urbanísticas (y de ordenación territorial) se rigen por la legislación autonómica, pero *"de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa".*

2.3. Legitimación expropiatoria de los planes

La LRSV incluyó bajo el rótulo *"legitimación de expropiaciones"* un artículo (el 33), que las anteriores leyes del suelo incluían en la regulación de los *"efectos de la aprobación de los planes"* (art. 52.1 LS56, art. 64.1 LS76 y art. 132 LS92). Había una diferencia terminológica, porque la referencia a las unidades de ejecución que se hacía en la LS92 fue sustituida en la LRSV por la más abstracta de *"ámbitos de gestión",* para no utilizar referencias que se pudieran considerar netamente urbanísticas.

Cabe plantear la cuestión de si no estaríamos aquí ante un supuesto expropiatorio que el legislador estatal no debería definir, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que, quizá, lo salvó porque el precepto se encontraba ubicado en otro lugar[2]. A mi juicio, no se trata, en rigor, de un supuesto expropiatorio sino de un elemento característico del régimen jurídico de los planes, en cuanto viene a cumplir las exigencias de declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación, de acuerdo con lo previsto en la legislación general de expropiación forzosa. En otras palabras, el artículo 33 LRSV no definía un supuesto expropiatorio sino que era expresión de las garantías expropiatorias básicas (declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación) cuya regulación corresponde al Estado. Sin esta cobertura en la legislación estatal, sería discutible que los legisladores autonómicos pudieran vincular esos efectos expropiatorios a la aprobación de los planes.

La nueva ley mantiene esta legitimación expropiatoria de los planes, extendiéndola a

[2] La duda subsiste porque el Tribunal no entró en esta cuestión, ya que si bien el art. 132 LS92 fue impugnado por la Diputación General de Aragón, la recurrente incurrió en un defecto de apoderamiento, pues el Letrado sólo estaba autorizado para impugnar los preceptos de la Ley 8/1990 y el art. 132 procedía de la LS76 (cfr. STC 61/1997, FJ 26).

los instrumentos de ordenación territorial y urbanística *"que determine su legislación reguladora"* (artículo 28.2). Aquí hay una diferencia significativa, ya que la legitimación expropiatoria de los planes no deriva directamente de la Ley estatal. Es necesario que la atribuya expresamente la autonómica de ordenación territorial y urbanística, de modo que ésta puede establecer que la aprobación de determinados instrumentos de ordenación conlleva la legitimación expropiatoria y la de otros, no. Por lo demás, el apartado 2 de este artículo contiene un añadido consistente en puntualizar que la legitimación expropiatoria de los planes se produce *"cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación"*. No parece que este añadido aporte elemento relevante alguno. A mi juicio, resulta redundante, pues es obvio que sólo se podrá expropiar cuando la ejecución del plan "deba" (mejor, "pueda") producirse por expropiación.

2.4. Determinación y pago del justiprecio

Según la LRSV, los criterios de valoración aplicables para la determinación del justiprecio eran los establecidos en su Título III (art. 36). Estos criterios se aplicaban a todas las expropiaciones, fueran o no urbanísticas o, para decirlo con las palabras del artículo 23 *"cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime"*. Dicha Ley mantenía así el principio de unificación de las valoraciones introducido por la Ley 8/1990 (e incorporado a la LS92) para superar el absurdo dualismo de criterios de valoración en función del carácter urbanístico o no de la expropiación. La nueva ley reitera esta regla en términos casi idénticos (art. 28.3). La aplicación de estas reglas de valoración excluye la de las contenidas en la LEF, al menos, en relación con los inmuebles. Ante la reiteración con que los Tribunales aplicaban los criterios estimativos del artículo 43 LEF para la valoración de inmuebles, incluso en expropiaciones urbanísticas, la Ley 8/1990 derogó, con cierta imprecisión, *"los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la legislación expropiatoria"* (disposición derogatoria). Esta disposición se mantuvo, lógicamente, en la LS92. Las dudas suscitadas posteriormente sobre la vigencia del citado artículo 43 LEF se intentan disipar en la nueva Ley, cuya Disposición Adicional Quinta introduce una modificación en este último artículo puntualizando que el régimen estimativo previsto en él *"no será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la ley que regule la valoración del suelo"*. La citada Adicional acota, asimismo, la aplicación del artículo 43 LEF a las expropiaciones de bienes muebles, ya que sólo se aplicará

> "cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por leyes especiales".

La nueva Ley no regula el procedimiento expropiatorio. Tampoco lo hacía la LRSV. El legislador estatal no es competente para ello, puesto que estamos ante procedimientos expropiatorios especiales en una materia, el urbanismo, que es competencia autonómica. Sin embargo, la Ley estatal sí hace referencia (también lo hacía la LRSV) a las dos modalidades de determinación del justiprecio que preveía la legislación estatal de 1976 y 1992, es decir, el expediente individualizado o el procedimiento de tasación conjunta (art. 28.3 de la nueva Ley, que tiene el precedente del art. 36 LRSV). No se incluye un precepto tan rotundo como el artículo 218 LS92, que preveía la posibilidad de aplicar una u otra modalidad en todas las expropiaciones urbanísticas, por lo que se debe entender que esa decisión corresponderá al legislador autonómico.

En cuanto al **pago,** el artículo 37 LRSV establecía que

> "en todas las expropiaciones la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente".

Este precepto, que reproduce, en sustancia, lo que ya disponía el art. 217

LS92[3], se reitera en la nueva Ley con formulación más sintética y menos "urbanística", ya que se dice que, si el expropiado está de acuerdo, el justiprecio se puede satisfacer "en especie" (art. 28.3, último inciso). Esta formulación podría dar cobertura a otras modalidades de pago en especie distintas de la adjudicación de terrenos equivalentes, aunque no es fácil imaginar cuáles podrían ser.

2.5. Ocupación

La nueva Ley ha reducido al mínimo las reglas sobre esta fase del procedimiento expropiatorio, a la vista de la jurisprudencia constitucional. La STC 61/1997 declaró inconstitucional el artículo 220.1 LS92, que regulaba la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta, por exceder del carácter "mínimo o principial" que deben tener los preceptos estatales relativos a los procedimientos expropiatorios especiales. Para no chocar frontalmente con la sentencia, la LRSV no estableció que la aprobación del proyecto de expropiación en la tasación conjunta implicaría la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados, que fue justamente lo declarado inconstitucional. Pero llegaba al mismo resultado al disponer en su artículo 38, que

> "el pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación habilitará para proceder a la ocupación de la finca y producirá los efectos previstos en los núms. 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa (...)" y que "asimismo, habilitará para proceder a la ocupación de las fincas la aprobación del documento de adjudicación de las futuras parcelas en que se hubiera concretado el pago en especie, de conformidad con lo establecido en el artículo anterior".

Por ello, este artículo 38 fue también declarado inconstitucional por la STC 164/2001, de modo que sólo quedó vigente el artículo 39 de la LRSV, que regulaba la ocupación de las fincas expropiadas y su inscripción en el Registro de la Propiedad. El contenido de este artículo ha pasado a la nueva Ley (art. 28.4), con una redacción más sintética, pero sin diferencias relevantes. El acta de ocupación continúa siendo el título inscribible, para lo que deberá incorporar la descripción de la finca o bien afectado, su referencia catastral y su representación gráfica mediante un sistema de coordenadas, así como el acta de pago o el justificante de la consignación, en su caso. Es novedad que *"la referencia catastral y la representación gráfica podrán ser sustituidas por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble de que se trate"*.

2.6. Supuestos de reversión y de retasación

El régimen de la reversión de los bienes y derechos expropiados ha sido siempre controvertido. Así lo reflejan las vicisitudes de la legislación española, primero en la expropiatoria general y más tarde en la estatal de régimen del suelo. Haremos a continuación una rápida síntesis, para calibrar el alcance de las novedades que introduce la Ley 8/2007.

2.6.1. *Evolución legislativa*

La primera Ley de enajenación forzosa de 17 de julio de 1836, que limitaba el alcance de la expropiación a la ejecución de obras de utilidad pública, reconoció la posibilidad de recuperar el bien expropiado, mediante un derecho de adquisición preferente, en los siguientes términos:

> "En el caso de no ejecutarse la obra que dio lugar a la expropiación, si el Gobierno o

[3] No obstante, entre ambas leyes hay dos diferencias importantes: a) Que en la LRSV la adjudicación de terrenos es admisible incluso en las expropiaciones por incumplimiento, lo que estaba prohibido en la LS92; b) que en la LRSV esta modalidad de indemnización requiere necesariamente el acuerdo del expropiado, mientras que, conforme a la LS92, la Administración podía imponer esta modalidad siempre que los terrenos equivalentes estuvieran situados en la misma área de reparto, mientras que se exigía el convenio con el afectado para adjudicar terrenos situados fuera de dicha área.

empresario resolviesen deshacerse del todo o parte de la finca que se hubiese cedido, el respectivo dueño será preferido en igualdad de precio a cualquier otro comprador" (art. 9).

Esta Ley parecía dejar a criterio del Gobierno o del empresario de las obras la devolución del bien expropiado, poniéndolo en venta, en cuyo caso se otorgaba preferencia al expropiado. No había, pues, en rigor, un verdadero derecho de reversión, sino un derecho de adquisición preferente, en los términos expuestos.

La segunda Ley expropiatoria de 1879 reconoció ya el derecho de reversión como tal, pero supeditó su ejercicio a la notificación por la Administración de su intención de no ejecutar la obra, de modo que no podía ejercerse en ausencia de dicha notificación. De ahí que la LEF de 1954 se propusiera modificar profundamente la regulación, para consagrar rotundamente el derecho como un *"principio de validez inconcusa"*[4]. Pese a que la Exposición de Motivos de esta Ley declaró que no tenía más propósito que *"limitarse a superar el rígido formalismo que la norma vigente supone",* lo cierto es que la Ley de 1954 dio un giro radical a la regulación del derecho de reversión, en cuanto no marcó límite temporal alguno a su ejercicio en los supuestos (los más frecuentes en la práctica) de falta de notificación por la Administración de su decisión de no cumplir la "causa expropiandi", así como su admisión en los supuestos en que, cumplido el fin de la expropiación, desapareciese posteriormente la afectación. Este supuesto ha tenido siempre, por razones obvias, una especial incidencia en el ámbito urbanístico, como consecuencia de los cambios que se producen en la ordenación aplicable a los terrenos.

En el plano conceptual es importante subrayar la gran diferencia existente entre ambos supuestos. En el de incumplimiento de la "causa expropiandi", la reversión es obligada, puesto que se expropió para un fin concreto, que no se llega a materializar. En el supuesto de desafectación es discutible la procedencia de la reversión, ya que se cumplió el fin de la expropiación y se mantuvo durante un período de tiempo más o menos dilatado. Posteriormente, un cambio de circunstancias (de la ordenación, en las expropiaciones urbanísticas) conlleva que los bienes expropiados dejen de estar destinados al fin que motivó la expropiación. En este caso, se puede defender tanto la procedencia de la reversión con carácter general, como su improcedencia, habida cuenta de que se cumplió el fin de la expropiación. La LEF se inclinó por reconocer el derecho de reversión con carácter general, incluyendo, por tanto, los dos supuestos mencionados.

La consolidación de una doctrina jurisprudencial muy estricta en cuanto a la apreciación de la "causa expropiandi" facilitó más aún el ejercicio del derecho de reversión, que el TS consideró procedente cuando, en virtud de modificaciones o revisiones de los instrumentos de planeamiento, se alteraba el fin de la expropiación, aunque el nuevo destino fuese igualmente dotacional público.

La Ley 8/1990, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, manteniendo el principio general favorable a la reversión establecido en la LEF, la excluyó en dos supuestos (artículo 75.1), que luego fueron recogidos en la LS92 (art. 225) y que se refieren a cambios de uso en virtud de modificaciones o revisiones del planeamiento:

"*a*) Que el nuevo uso asignado fuera igualmente dotacional público. A estos efectos se equiparará al uso dotacional público la calificación para construcción de

[4] Así lo explica un párrafo de la E. de M., que, por su interés, vale la pena reproducir: "Singular dificultad ha suscitado, sin embargo, el derecho de reversión que aquélla (la Ley de 1879) reconoce en su artículo cuarenta y tres. Se ha visto recogido en este precepto un principio de validez inconcusa, según el cual, frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación, deben remitir en todo lo posible al menos los efectos económicos de ésta. La dificultad radica evidentemente en la determinación concreta del momento a partir del cual puede estimarse que de hecho concurre el supuesto de la reversión. El criterio de la legislación hasta ahora vigente supedita el ejercicio del derecho a la notificación por la Administración de la no ejecución de la obra, lo que tiene el inconveniente de dejar indefenso al expropiado al que no se notifica tal determinación. Pero es sumamente difícil dar con una regla adecuada sin poner en peligro todo el Instituto de la expropiación. La Ley se ha limitado a intentar superar el rígido el formalismo que la norma vigente supone, facilitando el ejercicio del derecho cuando la Administración lleva a cabo actos que por su índole impliquen la necesidad del abandono del proyecto primitivo o la imposibilidad de llevarlo a cabo, lo que, por otra parte, habrá de acreditarse en vía administrativa, sin que en tanto no se declare el derecho se produzca alteración alguna en la situación jurídica creada".

viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado.

b) Que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años."

Esta legislación estableció, asimismo, plazos para que la Administración llevase a cabo la actuación motivadora de la expropiación, disponiendo la procedencia de la reversión una vez transcurridos aquéllos. En concreto, esos plazos se referían a los supuestos de expropiaciones sistemáticas, es decir, por unidades de ejecución completas (diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiese concluído: art. 225.3 LS92) y expropiaciones por incumplimiento de deberes legales (el mismo plazo de diez años para concluir la urbanización y cinco años sin que lo hubiera sido la edificación: art. 226 LS92). Se debe subrayar que estos preceptos marcaban el límite inicial para el ejercicio del derecho de reversión (éste no procedía si no habían transcurrido los mencionados plazos), pero no fijaban un término para ello. En este punto se mantenía el régimen de la LEF de 1954.

La Ley 6/1998 derogó los artículos 225 y 226 de la LS92, pero mantuvo, en lo esencial, su contenido, con algunas modificaciones. En síntesis, las siguientes (art. 40):

a) Para la exclusión de la reversión por cambio de uso cuando el nuevo tuviere también carácter dotacional público, se requería que el nuevo uso *"estuviera adecuadamente justificado"*. Esta exigencia de motivación del cambio de uso podía y debía entenderse implícita en la LS92.

b) En cambio, en este mismo supuesto, se suprimió la asimilación a los usos dotacionales de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado.

c) Se añadió un nuevo apartado relativo a la procedencia de la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del patrimonio municipal del suelo

> "sí, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos" (art. 40.3).

d) Por último, se acotó la referencia a la reversión en las expropiaciones por incumplimiento, circunscribiéndola a las motivadas por la inobservancia de los deberes vinculados al proceso de urbanización, sin decir nada sobre el incumplimiento del deber de edificar. Sin embargo, ello no impedía que la legislación autonómica regulase la expropiación por el incumplimiento de deberes edificatorios o, incluso, de conservación.

2.6.2. *Derecho de configuración legal*

Las vicisitudes legislativas que acaban de reseñarse se explican, en el marco constitucional vigente, porque el reconocimiento del derecho de reversión no forma parte de las garantías expropiatorias básicas contenidas en el artículo 33.3 de la Constitución, sino que es un derecho de configuración legal, por lo que su atribución (o su exclusión) corresponde al legislador ordinario, que puede configurarlo con límites más o menos amplios. El TC, en la sentencia 166/1986, de 19 de diciembre, declaró que

> "las garantías de la propiedad privada frente al poder expropiatorio de los poderes públicos",

amparadas por el citado precepto constitucional, son las tres siguientes: "1) un fin de utilidad pública o interés social, o *causa expropiandi;* 2) el derecho del expropiado a la correspondiente indemnización, y 3) la realización de la expropiación de conformidad con lo dispuesto en las leyes", es decir, la garantía de un procedimiento expropiatorio (FJ 13). Entre

esas garantías no se encuentra, obviamente, el derecho de reversión, que, por ello, ha de ser considerado como un derecho de configuración legal, en cuanto la determinación de su contenido y límites se defiere al legislador ordinario.

El expediente de reversión no es una continuación del procedimiento expropiatorio tramitado en su día, sino un procedimiento completamente nuevo, que se rige por la normativa vigente en el momento de solicitarse la reversión y no por la que rigió la expropiación efectuada en su día (suponiendo que sean diferentes). Esta precisión, que es jurisprudencia constante del TS, es importante para aclarar las dudas que en la práctica se suscitan en ocasiones sobre la normativa aplicable a la reversión.

Por último, conviene también recordar que la reversión no implica la recuperación del objeto expropiado sin contraprestación alguna para el particular. Al contrario, tendrá que abonar a la Administración el valor de aquél debidamente actualizado, aplicando el IPC, como precisa ahora el artículo 55.1 LEF.

Las reglas sobre la reversión contenidas en la legislación del suelo son las aplicables directamente en el ámbito urbanístico, en virtud del principio de "lex specialis". Sin embargo, es evidente que la citada legislación no contiene una regulación completa del derecho en cuestión, sino más bien un conjunto de peculiaridades respecto del régimen general establecido en la LEF. De ahí que sea obligado remitirse a ésta para todo lo no previsto en aquélla.

2.6.3. *La regulación de la nueva Ley*

La nueva Ley dedica a esta materia el importante artículo 29, que tiene como precedente directo el artículo 40 de la LRSV, lo que significa que se mantiene la regla de la procedencia de la reversión *"si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística"*. Pero esta regla sigue teniendo excepciones, en cuya formulación hay diferencias muy significativas en comparación con la LRSV. En síntesis:

a) Desaparece el párrafo que encabezaba el citado precepto legal estableciendo la obligación de destinar al fin específico previsto en el plan correspondiente los terrenos expropiados por razones urbanísticas. Ello no significa que no exista ya tal obligación (está implícita en la determinación de la "causa expropiandi"), sino sólo que no se hace referencia a ella (porque no es necesaria) en la regulación del derecho de reversión. El presupuesto de su ejercicio, es, como en la LRSV, la alteración del uso que motivó la expropiación en virtud de modificación o revisión del plan correspondiente (art. 29.1, párrafo primero), lo que implica, obviamente, que hay una desviación del fin que motivó la expropiación.

b) La lista de supuestos en que se exceptúa la reversión es ahora, más amplia, ya que, a los dos previstos en la LRSV (procedentes de la LS92 y que se refunden ahora en un mismo apartado, el "a": implantación efectiva durante ocho años del uso dotacional público que motivó la expropiación y nuevo uso también dotacional público), se añaden los siguientes:

- La expropiación para formación o ampliación de un patrimonio público de suelo. No procede la reversión siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de aquél (apartado b).
- La expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización (apartado c). Estas actuaciones se definen en el artículo 14.1. Hay que entender que no procede la reversión si se ejecuta la actuación, lo que viene a otorgar carta de naturaleza legal a la reiterada doctrina jurisprudencial según la cual en las expropiaciones sistemáticas la "causa expropiandi" es la ejecución de la urbanización, por lo que no procederá la reversión aunque posteriormente se alteren los usos por cambio de ordenación. Este supuesto puede dar lugar ahora a la retasación, como se verá después, pero no a la reversión.

- La expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley (apartado d). La exclusión de la reversión en estas expropiaciones contrasta con su admisibilidad en la legislación anterior y la LRSV. El artículo 226 LS92 preveía la reversión en esas expropiaciones si transcurrían cinco años sin que la edificación se hubiera concluido o diez años sin que lo hubiera sido la urbanización. Este artículo fue derogado por la LRSV, que, sin embargo, mantuvo la procedencia de la reversión por el transcurso de diez años sin concluir la urbanización (art. 40.5). Nada decía esta ley sobre la reversión en la expropiación por incumplimiento del deber de edificar, por lo que podía entenderse excluida esa posibilidad, si bien esa interpretación no hubiera sido correcta, pues el deber de edificar se configuraba como uno de los deberes básicos de los propietarios, cuyo incumplimiento podía dar lugar a la expropiación si así lo establecía la legislación autonómica.
- Cuando del suelo expropiado se segreguen su vuelo o subsuelo, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o se dé alguna de las circunstancias que excluyen la reversión (artículo 29.3). La exigencia de que se mantenga el uso debe entenderse referida al "suelo expropiado", lo que implica que, si se genera, un nuevo suelo (típicamente, por soterramiento del que fue expropiado) no procederá la reversión. A la vista de la experiencia de los últimos años, con solicitudes masivas de reversión en operaciones urbanísticas de gran impacto, es evidente que el precepto puede tener una gran trascendencia práctica.
- Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la LEF (artículo 29.1, apartado e). No entraremos aquí en la actual regulación de este derecho en el artículo 54 de la LEF, que es bastante compleja. Nos limitaremos a señalar que, según el apartado 2 de este artículo, se excluye la reversión en los supuestos de cambio de afectación para un fin que también haya sido declarado de utilidad pública o interés social, así como cuando la afectación al fin que motivó la expropiación se prolongue durante diez años. Pero estos dos supuestos, inspirados en el artículo 40.2 de la LRSV, no son aplicables a las expropiaciones urbanísticas, pues en ellas prevalece la regulación contenida en dicha Ley. A mi juicio, los únicos supuestos de reversión previstos en la LEF y no en la nueva Ley de Suelo (ni tampoco en la LRSV) son los que resultan de la interpretación "a contrario" del artículo 54.3 LEF, a saber: 1) exceso de expropiación o desafectación cuando hayan transcurrido más de 20 años; 2) durante los cinco primeros años desde la expropiación aunque todavía no se hayan iniciado las obras o la implantación del servicio; 3) suspensión de las actuaciones por plazo que no exceda de dos años. Finalmente, con carácter general, también cabe incluir el supuesto de que la Administración notifique la desaparición de la "causa expropiandi" y los interesados no ejerciten su derecho en el plazo de tres meses, pues, una vez transcurrido ese plazo, ya no procederá la reversión.

2.6.4. *El nuevo supuesto de retasación*

Quizá la principal novedad de la Ley 8/2007 en esta materia reside, como hemos apuntado, en admitir la procedencia de la **retasación** (no de la reversión), en los supuestos de expropiación para ejecutar una actuación de urbanización (es decir, en las expropiaciones sistemáticas, en la terminología tradicional), cuando

> "se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello

suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en la expropiación" (artículo 29.2.b).

Esta regla parece inspirada en la contenida en el apartado 3 del artículo 40 LRSV, según el cual procedía la reversión en las expropiaciones para PMS en tales supuestos, es decir, modificaciones del planeamiento que incrementasen el valor de los terrenos. "A contrario", la reversión era improcedente si la alteración generadora de la plusvalía se instrumentaba por el cauce de la revisión del plan[5]. El propósito perseguido estaba claro: disuadir a los Ayuntamientos (ante el riesgo de la presentación de solicitudes de reversión) de poner en marcha modificaciones "puntuales" poco meditadas o, sencillamente, arbitrarias para incrementar el valor de determinados terrenos expropiados para su PMS. Esas operaciones deberían llevarse a cabo en el marco de la revisión, por tanto, con una visión de conjunto del ámbito territorial ordenado.

La nueva Ley declara la procedencia de la retasación en estos supuestos de incremento de valor de los terrenos expropiados (en general, y no sólo para PMS, como ocurría en la LRSV), en virtud de modificaciones de los planes que no se efectúen "en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación", es decir, fuera del marco de la revisión o como denomine la legislación autonómica a este ejercicio pleno de la potestad de ordenación. A mi juicio, con esta regla se persigue un doble objetivo: *a*) cerrar el paso a una corriente jurisprudencial que reconoce el derecho de reversión en supuestos en los que, en rigor, los expropiados, a través del cauce de la reversión, solicitan, no la devolución de los terrenos, sino un incremento del justiprecio[6]; *b*) dar satisfacción, con otro fundamento jurídico a esas pretensiones de los expropiados.

Con todos los respetos, ya es sorprendente que los Tribunales acojan pretensiones de esa índole (incluso reconociendo el derecho de reversión sobre un porcentaje de aprovechamiento urbanístico que nunca ha estado en el patrimonio de los expropiados, puesto que lo ha "creado" un plan posterior al que legitimó la expropiación). Pero ello no justifica que la futura ley respalde ese modo de proceder, siendo, a mi juicio, irrelevante, que lo haga con otro soporte conceptual: la retasación en vez de la reversión[7]. Ambos son incorrectos, aunque hay que reconocer que, al menos, la retasación es más adecuada al fondo del problema: incrementar como sea el justiprecio expropiatorio. Porque eso es justamente lo que se pretende. Pero si el justiprecio abonado era correcto, no hay razón para incrementarlo a consecuencia de la plusvalía generada por un cambio de ordenación posterior a la expropiación.

La LEF (art. 36.1) establece la regla de que las valoraciones de los bienes expropiados deben excluir cualquier plusvalía que sea consecuencia directa o indirecta del plan o proyecto que legitima la expropiación. Por consiguiente, si la valoración del bien era correcta en el momento de la expropiación, no hay por qué incrementar el justiprecio a consecuencia de una modificación posterior del planeamiento. Habrá que ver si está o no justificada. Si no lo está, habrá que

[5] El art. 40.3 LRSV chocaba frontalmente con las previsiones contenidas en la LS92 tendentes a facilitar la constitución y ampliación de los PMS mediante el recurso a la expropiación de terrenos de cualquier clase, incluyendo los no urbanizables que no estuviesen sujetos a un régimen de especial protección.
La regulación de la LRSV se situaba así en el polo opuesto a las posibilidades de reclasificación de los suelos no urbanizables expropiados con esa finalidad, sin necesidad de acudir al procedimiento de modificación de planes, que se preveía en el art. 279 LS92. Con la regulación de la LRSV no sólo se descartaba ese procedimiento de reclasificación a través de la revisión del programa, sino también la reclasificación por la vía de la modificación del planeamiento, siempre que esa modificación un incremento del valor de los terrenos.
Para decirlo con mayor precisión, por vía de modificación, se podía llevar a cabo la alteración de los usos e intensidades, pero con el riesgo de que los interesados solicitasen la reversión. Ese riesgo no existía, en cambio, si se seguía el cauce de la revisión.

[6] Entre ellas, es casi obligado citar la STS de 4 de julio de 2005, que casa la del TSJ de Madrid y reconoce el derecho de reversión sobre un porcentaje de la edificabilidad para los usos previstos en la nueva ordenación. Esta sentencia supone, a mi juicio, un cambio radical (e injustificado) respecto de la consolidada jurisprudencia, según la cual en las expropiaciones sistemáticas la "causa expropiandi" es la ejecución de la urbanización. Ejecutada ésta, no procede la reversión aunque se altere posteriormente la ordenación.

[7] En el debate en el Congreso, el portavoz popular señaló esa incongruencia: "Es incongruente prever la retasación por modificación del aprovechamiento cuando se mantiene que la ordenación no influye en el valor del suelo. Cómo es posible que se diga que la ordenación no influye en el valor y se establezca que haya una retasación, no por el transcurso del tiempo, sino simplemente por la modificación del aprovechamiento. Esta es una incongruencia evidente" (DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS COMISIONES Año 2007 VIII Legislatura Núm. 751, de 21 de febrero de 2007).

impugnarla, pero no incrementar el justiprecio. Si lo está, no hay razón alguna, a mi juicio, para reconocer el derecho de reversión, pero tampoco para admitir la retasación, pues la indemnización se fijó atendiendo al valor del bien en el momento de la expropiación. El problema es que, ante la presión de los expropiados, los Tribunales se resisten a aplicar la regla tan clara del artículo 36.1 LEF. La otra opción es cambiar esa regla, computando en el justiprecio las plusvalías derivadas de alteraciones posteriores de la ordenación. En esta línea se sitúa el artículo 29.2.b) de la nueva Ley, que, aunque contribuya a dar satisfacción a muchos, planteará no pocos problemas. Por lo pronto, uno elemental. ¿Hasta cuándo procede la retasación por este motivo? ¿Hasta que tenga lugar la primera revisión del plan posterior a la expropiación o también se aplicará a las modificaciones posteriores a aquélla?

Tampoco está muy clara la regla contenida en el párrafo segundo de este apartado 2.b), según la cual, se aplica al derecho de retasación lo dispuesto para el de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad. ¿A qué se refiere? ¿A la tramitación de la solicitud? ¿A los plazos? Convendría aclararlo en el texto refundido. En el plano conceptual, la retasación nada tiene que ver con la reversión, por lo que resulta, en principio, anómalo que se aplique a aquélla el régimen de ésta.

3. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS

Es un principio muy arraigado en la legislación española de régimen del suelo (art. 2.2 LRSV[8], art. 6 LS92 y art. 87 LS76), que el contenido normal del derecho de propiedad en el ámbito urbanístico es el que resulta de la Ley y de los Planes aprobados conforme a ella, por lo que las limitaciones de uso que se imponen a los propietarios de los predios no son, en rigor, tales, sino "límites" que definen el contenido normal de su derecho. Ello implica, evidentemente, un tratamiento desigual en virtud de los criterios de ordenación que el Plan refleja, pero esta desigualdad (inherente al planeamiento urbanístico) debe estar suficientemente "justificada" (en el propio Plan) y "compensada" (en su ejecución), como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia (STS de 13 de febrero de 1992, Ar. 2828, remitiéndose a otras anteriores).

Esta regla de la no indemnizabilidad tiene algunas excepciones que la propia Ley define y regula. Las más importantes se refieren a la alteración anticipada del planeamiento que implica una reducción del aprovechamiento y a la imposición de limitaciones o vinculaciones singulares. Aquí no podemos entrar en el estudio detallado de estos supuestos, que requeriría un análisis profundo de la abundantísima jurisprudencia. Nos limitaremos a exponer las novedades introducidas por la Ley 8/2007, tomando como referencia la regulación contenida en la LRSV (arts. 41 y ss.). En principio, las novedades son escasas y de tono menor, ya que el Preámbulo (VI) afirma que en esta materia lo único que se ha hecho es adaptar su regulación a la de las actuaciones urbanizadoras, *"manteniéndose en lo demás también los criterios de la Ley anterior"*.

Llama la atención la formulación tan amplia y rotunda del artículo 30, en el que se ha comprimido la regulación de los supuestos indemnizatorios, en términos que parecen poco acordes con el carácter excepcional de la indemnización en este ámbito. En efecto, el artículo comienza disponiendo que

> "dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos".

A mi juicio, teniendo en cuenta lo arriesgado que resulta afirmar la procedencia de la indemnización "en todo caso", por ser excepcional, hubiera sido preferible una redacción más aséptica ("Serán indemnizables, de acuerdo con las reglas generales sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, las lesiones en los bienes y derechos en los siguientes supuestos", u otra semejante).

[8] Este artículo disponía lo siguiente: *"la ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes"*.

No entraremos aquí en la cuestión de si todos esos supuestos se enmarcan en la citada responsabilidad patrimonial o si algunos son, en rigor, expropiatorios. En este aspecto, la nueva Ley no introduce novedad alguna respecto de la LRSV. Sí conviene puntualizar que, además del artículo 30, hay que tener en cuenta, en esta materia, los artículos 24 y 25, sobre indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización y de la iniciativa y promoción de actuaciones urbanizadoras o edificatorias, respectivamente. En el artículo 25 figura ahora la indemnización por gastos devenidos inútiles, que en la LRSV se regulaba junto con los demás supuestos indemnizatorios.

3.1. Indemnización por alteración anticipada del planeamiento

Conforme al artículo 41.1 LRSV:

> "La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluído el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración" (art. 41.1).

Esta redacción introdujo diferencias significativas en relación con la LS92 (artículo 237.1), en la que se justificaba la indemnización por la reducción del aprovechamiento ya "patrimonializado", pero de imposible "materialización" por impedirlo las condiciones de la nueva ordenación. La redacción de la LRSV se acercaba mucho más cercana a la de la LS76 (art. 87), pero no tenía en cuenta la doctrina legal construida por el TS en torno al apartado 2 de ese artículo. Conforme a esa doctrina, bien conocida, la clave no está en el transcurso del plazo para la ejecución del plan, sino en la adquisición efectiva del derecho al aprovechamiento urbanístico como consecuencia del cumplimiento de los deberes legales. Esa doctrina, en la que se inspiró la Ley 8/90 y el TR92 para su construcción "escalonada" de las facultades urbanísticas, se ha mantenido inalterada bajo la vigencia de la LRSV y encuentra ahora cobertura en el artículo 7.2 de la nueva Ley, según el cual

> "la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda (...)".

La nueva Ley define este supuesto indemnizatorio en términos similares a los del artículo 41.1 de la LRSV, pero no lo refiere como ésta a "la modificación o revisión del planeamiento" sino a

> "la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad" (art. 30.a).

Si se hace caso al Preámbulo, no parece que este cambio de redacción tenga implicaciones sustantivas, pues ya hemos visto que se mantienen *"los criterios de la Ley anterior",* adaptándolos a la nueva regulación de las actuaciones de urbanización. Quizá se ha querido evitar una terminología puramente urbanística para definir el supuesto indemnizatorio (la revisión o modificación del planeamiento), empleando otra más ligada a las condiciones básicas del derecho de propiedad. Sin embargo, el cambio de terminología puede no ser tan inocuo como parece, ya que se prevé la indemnización (además, "en todo caso") no sólo a consecuencia de los cambios de ordenación sino también *"del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad",* lo que nos sitúa en el plano de la ejecución del planeamiento, suscitando algunos interrogantes. Por ejemplo, ¿tendrán los propietarios derecho a indemnización por la sustitución del sistema de compensación por otro de gestión pública? Podrán, quizá, reclamar los gastos devenidos inútiles, pero éste es otro supuesto indemnizatorio, antes previsto en el artículo 44.1 LRSV, y ahora en el artículo 25.1 de la nueva Ley. Esta puede ser una clave para comprender el alcance del nuevo artículo 30.a), potencialmente mucho

más amplio que el artículo 41.1 LRSV. Su redacción no satisface porque deja demasiado margen a la interpretación y enturbia un supuesto claramente identificado (la lesión patrimonial por pérdida de aprovechamiento derivada de la alteración anticipada del planeamiento), al subsumirlo en una formulación más abstracta, que comprende otros no claramente identificables.

Más favorable es el juicio que merece la precisión que se hace sobre las situaciones de fuera de ordenación. El artículo 30.a) mantiene, en su párrafo segundo, la regla de que las situaciones de fuera de ordenación no son indemnizables. Esta regla procede del artículo 41.2 LRSV (que añadía *"a excepción de lo previsto en el apartado anterior",* es decir, la indemnización por alteración anticipada del planeamiento, cuya aplicación a esas situaciones no se entendía muy bien). La nueva Ley aclara que lo que puede ser indemnizable es

> "la imposibilidad de usar y disfrutar de la construcción o edificación incursa en dicha situación durante su vida útil".

Ahora bien, no está claro cuál sea la razón de esa imposibilidad. Si obedece a una decisión de la Administración, se estará más bien ante un supuesto expropiatorio, conforme a lo previsto en el artículo 1 LEF (privación de un bien o derecho de contenido patrimonial).

3.2. Indemnización por alteración del planeamiento con licencia en vigor

La LRSV mantuvo, con algunos matices, el régimen ya establecido por la LS92, distinguiendo según que las obras estuvieran o no iniciadas.

3.2.1. *Obras no iniciadas (art. 42.1)*

La licencia debía ser revocada por resolución expresa (*"se declarará extinguida la eficacia de la licencia"* frente a *"se entenderá extinguida"* del TR92), previa audiencia del interesado, debiendo fijarse en el mismo expediente (y, por tanto, en la misma resolución) la indemnización que proceda. Sin embargo, la LRSV no especificaba los conceptos por los que había que indemnizar, limitándose a imponer la obligación de compensar por la reducción del aprovechamiento,

> "así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa".

Esta indemnización habría de comprender, como mínimo, los gastos inservibles previstos en el art. 44.1.

3.2.2. *Obras ya iniciadas (art. 42.2)*

La formulación de este supuesto en la LRSV era idéntica a la del artículo 238.2 LS92, que fue anulado por el Tribunal Supremo (sentencia de 25 de junio de 1997), por no tener apoyo ni en la Ley 8/90 ni en la LS76. Tenía su precedente en el artículo 16 RSCL *("desaparición de las circunstancias que motivaron su otorgamiento"),* con el matiz de que en la LRSV la revocación era potestativa.

La revocación podía ser total o parcial (modificación), a la vista de las nuevas condiciones de ordenación y de las obras que efectivamente se hubieran ejecutado.

La distinción entre estos dos supuestos (obras iniciadas o no) ha desaparecido en la nueva Ley. En ella permanece el supuesto indemnizatorio genérico, ya que se prevé la indemnización por la

> "modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial y urbanística" (artículo 30.c).

Pero ya no se concretan los efectos en función de la situación de las obras. La duda es si en estos casos será obligatoria o potestativa la modificación o extinción del título o si dependerá de lo que establezca la legislación urbanística. Tal como está redactado el precepto que comentamos,

parece que esta segunda interpretación es la correcta. Así, pues, en este punto, la regulación estatal ha perdido "densidad".

3.3. Indemnización por limitaciones singulares

El artículo 30.b) mantiene el otro supuesto indemnizatorio típico (en rigor, son dos):

> "las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa".

Tiene como precedente el artículo 43 LRSV, que refundió los dos supuestos ya considerados indemnizables por el artículo 239 LS92, sin introducir en ellos modificaciones relevantes.

3.3.1. *Obligaciones que excedan del deber de conservación*

¿Cuál es el alcance de la responsabilidad en estos casos? El artículo 239.1, in fine, de la LS92 aclaraba que la indemnización debía limitarse a *"la parte no compensada por los beneficios que resulten de aplicación"*. La LRSV no incluyó esta aclaración y tampoco lo ha hecho la nueva Ley. Sin embargo, eso no significa que se haya de considerar eliminado este criterio, ya que el fundamento de la indemnización es la existencia de un perjuicio individualizado y evaluable económicamente, por lo que, si el perjuicio se ha compensado por otras vías, es evidente que no procederá la indemnización por aplicación del supuesto aquí comentado, pues ello supondría un enriquecimiento injusto del particular. La LRSV imponía el deber de conservación (art. 19.1), pero no delimitaba su alcance, sino que se remitía a "la legislación aplicable". El artículo 246.2 LS92 (vigente) obliga a sufragar las obras con fondos de la Entidad que las haya ordenado

> "cuando lo rebasare (el deber de conservación) para obtener mejoras de interés general".

Un matiz importante es que los deberes que excedan del de conservación pueden ser tan "legales" como éste y, por tanto, será obligatoria la ejecución de las obras correspondientes. Lo que ocurre es que no se podrá obligar al propietario a costearlas.

El artículo 30.b) de la nueva Ley, como hemos visto, declara indemnizables las vinculaciones o limitaciones que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones. Llama la atención que no haga referencia alguna a que esos deberes serán los relativos a la conservación de dichos edificios y construcciones. ¿Es una omisión involuntaria o intencionada, para dejar un margen mayor de desarrollo a la legislación autonómica? Sea como fuere, parece claro que los deberes en cuestión se refieren a la fase de conservación.

3.3.2. *Restricciones de edificabilidad o uso no susceptibles de reparto*

El fundamento de la indemnización estriba en este caso en que el propietario tiene derecho a la equidistribución, como establecía el artículo 5 LRSV, por lo que, si aquélla no es posible, los afectados habrán de ser compensados por la limitación singular que se les impone. En principio, este supuesto sólo será de aplicación en actuaciones asistemáticas, ya que en las sistemáticas se aplica obligatoriamente la equidistribución.

De acuerdo con las reglas generales sobre la responsabilidad patrimonial, la restricción de la edificabilidad o del uso no es, por sí sola, indemnizable. Habrá que probar la efectividad del perjuicio (el aprovechamiento puede ser inferior al de otros, pero el uso más valioso) y la imposibilidad del reparto. Quizá resulte perturbadora la sustitución del término "aprovechamiento" por los de "edificabilidad" y "uso". A primera vista parece coherente con el propósito de no utilizar términos urbanísticos, pero los últimos también lo son. Habida cuenta de que el concepto de "aprovechamiento" integra el "uso" (con determinada "intensidad") y el de "edificabilidad" (con una determinada "tipología" edificatoria) su aplicación para definir este supuesto indemnizatorio

resultaba más clara, pues una restricción de aprovechamiento no susceptible de reparto conlleva una lesión patrimonial que debe ser indemnizada. En cambio, una restricción de la edificabilidad o del uso por sí sola no es indemnizable. Sólo lo será, a mi juicio, si conlleva una restricción del "aprovechamiento". Por consiguiente, este supuesto indemnizatorio debería ser interpretado en los mismos términos que su precedente en la LRSV.

3.4. Indemnización por anulación de licencias, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente

La indemnización por anulación de licencias (salvo dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado), ya se regulaba en la LS76 (art. 232), sin que la LS92 (art. 240) introdujera modificación alguna a este respecto. La novedad más aparente que real, estribaba en la regulación de la indemnización por demora injustificada en el otorgamiento o denegación improcedente. Era sólo aparente, porque esos supuestos ya eran indemnizables conforme al régimen general de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos, al que, por lo demás, se remitía la LS92 para la determinación de los requisitos determinantes de la responsabilidad. Una precisión importante es que la existencia de dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado rompe el nexo causal, haciendo improcedente la indemnización.

El artículo 44.2 LRSV mantuvo inalterada esta regulación, con matices intrascendentes de redacción. Lo mismo hace la nueva ley, con una formulación más amplia, en apariencia, pero coincidente en el fondo. En efecto, el artículo 30.d) se refiere a la anulación de *"los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades",* lo que comprende tanto las licencias como las órdenes de ejecución. Sin embargo, de la anulación de una de éstas difícilmente derivará la procedencia de indemnizar, al menos al destinatario obligado a su cumplimiento. Cuestión distinta podría ser los eventuales perjuicios a terceros.

La **anulación** podrá producirse en vía de revisión de oficio o en la de recurso administrativo o contencioso. En el primer caso, sólo será posible en los supuestos de nulidad de pleno derecho, conforme a lo establecido en el art. 102 LRJPAC, mientras que si es meramente anulable la Administración sólo podrá impugnarla previa declaración de lesividad (art. 103 LRJPAC). La simple anulación de la licencia no presupone el derecho a indemnización (art. 142.4 LRJPAC), pero, si se considera procedente, ha de fijarse en la misma resolución si la vía seguida ha sido la revisión de oficio (art 102 LRJPAC) o, en vía de recurso, en la sentencia, si el demandante lo ha pedido y constan probados elementos suficientes para ello (arts. 31.1 y 71.1 LJCA).

La indemnización por **demora injustificada** en el otorgamiento de la licencia debería ser, en rigor, inaplicable, por la obligación de resolver en plazo y el juego del silencio positivo en caso de inactividad (arts. 42 y 43 LRJPAC). No obstante, cabe pensar en la hipótesis de que el interesado no quiera hacer valer el silencio (siempre arriesgado en estos casos) y prefiera esperar a la resolución, que, por tardía, puede producir perjuicios indemnizables. La jurisprudencia recaída sobre este supuesto es muy escasa.

Por último, la **denegación improcedente** es un supuesto típico de responsabilidad patrimonial, aunque sobre él tampoco abunda la jurisprudencia. Algunas sentencias quieren limitarla a los casos en que la denegación sea claramente infundada. Pero esta tesis supondría circunscribir la indemnización al funcionamiento anormal, lo que no parece coherente con el principio de que se responde por el funcionamiento de los servicios públicos, con independencia de que se califique de normal o de anormal.

3.5. Indemnización por gastos que devienen inútiles

La regulación de los supuestos indemnizatorios en la LRSV se completaba con una cláusula residual, en cuya virtud

> "serán en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador, dentro de los plazos establecidos al efecto, que resulten inservibles como consecuencia del cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación" (art. 44.1).

Esta regla ya se establecía en el LS92 (art. 241), con algunos matices de redacción. La nueva ley no menciona este supuesto en el artículo 30, pero sí en el 25.1, en relación con las actuaciones de urbanización, edificación, conservación o rehabilitación y en el 25.4, en relación con los propietarios que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. En cualquier caso, éste es un supuesto indemnizatorio implícito en el régimen general de la responsabilidad patrimonial de los poderes públicos. Puede presentarse con sustantividad propia o como complementario de los examinados con anterioridad y, en concreto, de los relativos a la indemnización por alteración del planeamiento.

4. VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSA

La Ley de Solares de 15 de mayo de 1945 declaró expropiables por los Ayuntamientos o en situación de venta forzosa para su adquisición por terceros, los terrenos y edificaciones incluidos en su ámbito[9]. La LS56, al servicio del "fomento de la edificación", estableció un régimen de edificación forzosa, en cuya virtud, transcurrido el plazo previsto, sin que el propietario hubiere emprendido y seguido a ritmo normal la edificación, "la parcela quedará inmediatamente en venta forzosa" y será inscrita en el Registro municipal de solares (art. 144.1). La inclusión en dicho Registro implicaba la iniciación del expediente de valoración de la finca cuyo justiprecio debía fijarse por su valor urbanístico (art. 145). La venta forzosa se configuraba así como una modalidad de expropiación, en la que la Administración expropiante era la municipal, pero en la que había siempre un beneficiario, que sería el tercero que resultase adquirente de la finca.

La LS92 (arts. 227.1, 232 y 235) amplió las posibilidades de aplicación de la venta forzosa, configurándola como consecuencia jurídica derivada del incumplimiento de deberes legales alternativa a la expropiación. La LRSV no hizo referencia alguna a la venta forzosa y derogó los preceptos relativos a ella que permanecían vigentes de la LS92. Son, precisamente, los que ahora se recuperan en la nueva Ley, en el Capítulo I del Título IV ("función social de la propiedad y gestión del suelo").

Como ya hemos visto, la expropiación por incumplimiento es el único supuesto expropiatorio que el legislador estatal puede prever expresamente y así lo hace el artículo 31.1 de la Ley 8/2007,

> "sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias"

(aunque también hace referencia a otros). Sin embargo, no establece un procedimiento específico para estas expropiaciones, ni siquiera se remite a *"los requisitos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa",* como hacía la LRSV (art. 34). Parte de la base de que ese procedimiento deberá ser regulado por la legislación autonómica, por lo que se limita a establecer unas reglas básicas que son, en síntesis

a) El presupuesto de la aplicación de este régimen es el incumplimiento de los deberes de edificación y rehabilitación, lo que debe ser objeto del correspondiente expediente, que finalizará con la resolución declaratoria del incumplimiento. La situación de venta o sustitución forzosa debe reflejarse en el Registro de la Propiedad (arts. 31.1 y 32.2).

b) Si se opta por la expropiación, se aplicarán las reglas generales establecidas en el Título IV, en la LEF y en la legislación urbanística respectiva.

[9] Los ayuntamientos podía también expropiar *"dentro de las zonas señaladas",* es decir, tanto en el interior de las poblaciones como en las de ensanche y extensión, *"cuantos terrenos necesiten para la realización de sus vías, construcciones, zonas verdes y parques o jardines, con la facultad de poder parcelar sus sobrantes y venderlos libremente como solares"* (art. 3º, párrafo primero).

c) Si se opta por la venta o sustitución forzosa, el bien afectado se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia (art. 32.1). No obstante, tratándose de un procedimiento expropiatorio especial, no es aplicable aquí, a mi juicio, la legislación de contratos públicos. La regulación de este procedimiento corresponde también al legislador autonómico. La certificación de la adjudicación será título inscribible en el Registro de la Propiedad. En la inscripción se harán constar las condiciones y plazos de edificación a que quede obligado el adquirente (art. 32.3).

d) Cualquiera que sea la modalidad de actuación (expropiación, venta o sustitución forzosa) la legislación autonómica podrá reducir la valoración del suelo hasta un 50%, correspondiendo la diferencia a la Administración (art. 31.3). Esta importante disposición, que tiene como precedente el régimen establecido en los artículos 30 y 42.3 de la LS92, debe interpretarse, a mi juicio, en el sentido de que el bien se adjudica por su valor "real", conforme a los criterios de la futura ley, pero su propietario sólo recibe el porcentaje que establezca la legislación autonómica, que será, como mínimo, el 50% de aquél. A primera vista, llama la atención que esta regla sea aplicable también a la sustitución forzosa, pues en ella no se expropia el suelo, sino sólo la facultad de edificar (art. 31.2). Sin embargo, dicha facultad tendrá que valorarse en función del valor del suelo (que estará en función de su aprovechamiento o edificabilidad), por lo que la aplicación de esta regla reductora tiene también sentido en este supuesto.

En definitiva, la nueva Ley estatal del Suelo mantiene la posibilidad de expropiar por incumplimiento de la función social de la propiedad, dando cobertura, además de a la expropiación ordinaria, a las modalidades específicas de venta y sustitución forzosa. Sin embargo, no regula estos procedimientos, porque, al ser procedimientos expropiatorios especiales, deben ser regulados por la legislación autonómica, respetando las garantías básicas de la estatal.

El régimen de valoraciones en la nueva Ley de Suelo.

La valoración del suelo rural y urbanizado. La tasación de las actuaciones de transformación

Gerardo Roger FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ

Arquitecto y Profesor de Urbanismo y Miembro del Ito. Pascual Madoz de la Universidad Carlos III

RESUMEN: Uno de los aspectos mas controvertidos de toda legislación reguladora del suelo es el que afecta a la valoración del mismo. De hecho, desde 1954 con la Ley de Expropiación Forzosa y, sobre todo, desde 1956 con la primera Ley de Suelo, vienen estableciéndose diversas metodologías de tasación que unas veces respondían más a la realidad preexistente, al margen de eventuales expectativas potenciales de futuro que pudieran aplicarse y en otras ocasiones, venían a considerar precisamente dichas expectativas en la determinación del justiprecio. En concreto, la legislación anteriormente vigente, la Ley de Suelo 6/98 y su Reforma 10/2003, se integraba en esta última concepción, valorándose el suelo por la metodología residual aplicada al aprovechamiento urbanístico atribuido por el planeamiento y ello, desde el mismo momento de la reclasificación, es decir, por el equivalente al beneficio del potencial negocio inmobiliario derivado de las previsiones del Plan, pero sin que los afortunados propietarios del suelo reclasificado acometieran actividad empresarial ni llevaran a cabo inversión urbanizadora alguna. Y sin embargo, el mandato imperativo del artículo 47 de la Constitución exige a los poderes públicos que procedan a impedir la especulación del suelo, única especulación prohibida expresamente por la Carta Magna. Por ello, la Ley 8/2007 viene a clarificar el sistema de valoraciones, tasando el suelo por los usos y actividades legalmente consolidadas en el momento de la tasación y no por las expectativas potenciales derivadas de la eventual materialización de los aprovechamientos urbanísticos atribuidos por el planeamiento. Con ello, la Ley da respuesta a las amplias demandas sociales manifestadas, así como y sobre todo, a satisfacer el mandato constitucional de impedir la especulación del suelo que establece su artículo 47.

DESCRIPTORES: Especulación del suelo. Mercado inmobiliario. Valoración del suelo.

1. ÁMBITO DEL RÉGIMEN DE VALORACIONES (ARTÍCULO 20 DE LA LEY

Regula el artículo 20 de la Ley los criterios generales que definen el ámbito aplicativo de la valoración desagregándose en dos apartados: las situaciones jurídico-administrativas en las que resulta obligada la aplicación de las diferentes metodologías previstas en la misma y, en segundo lugar, el momento de inicio del procedimiento de tasación.

En concreto, el número 1 establece las cuatro situaciones de aplicación: la subsidiaria al acuerdo entre los propietarios afectados por el principio de reparto de beneficios y cargas, la fijación de los justiprecios derivados de expropiación, la derivada del incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar y la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

El número 2 establece la referencia temporal aplicable a la valoración que se pretenda realizar en función de las diversas situaciones jurídico-urbanísticas previstas en el número anterior. De hecho, cuando la valoración se realice en aplicación del régimen de reparto de beneficios y cargas, se adoptará como "momento cero" la fecha en que se adopte el inicio de la aprobación del instrumento que la motive ("proyecto de reparcelación"). Cuando la valoración se

e-mail: gerardoroger@pausl.com

aplique en función de expropiación forzosa, se adoptará como referente el momento de la iniciación del expediente de fijación del justiprecio.

Finalmente, para los casos relativos a la venta o sustitución forzosas por incumplimiento del deber de edificar-rehabilitar, se adoptará como "momento cero" la iniciación del procedimiento de declaración de incumplimiento y para los casos de determinación de la indemnización por causa de una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración pública, se adoptará como momento de referencia la entrada en vigor de la disposición que determine la responsabilidad o del inicio de la eficacia del acto o situación que hubiera producido la lesión en el administrado.

2. CRITERIOS GENERALES PARA LA VALORACIÓN DE INMUEBLES (ARTÍCULO 21 DE LA LEY)

Regula este artículo los nuevos criterios de valoración de inmuebles, establecidos en la Ley 8/2007. Desagregado en cuatro apartados, se regula, en primer lugar, el criterio de valoración considerado en sí mismo; en segundo lugar, las causas que motivan su valoración; en tercer lugar, los criterios de valoración de edificaciones, instalaciones, plantaciones y demás bienes "sobrepuestos" eventualmente al suelo, para terminar, en cuarto lugar, con la regulación de las concesiones y derechos reales que pudieran existir sobre los inmuebles objeto de valoración.

En concreto, el número 1 establece el principio general de la valoración entendido en sentido amplio, como bien inmueble, considerando que debe ser tasado por su pleno dominio, es decir, analizado en sí mismo y en consecuencia, exento de las eventuales cargas, gravámenes o derechos que limitaran su propiedad y que, en el caso de que existieran, deberían valorarse de manera autónoma a la del "soporte suelo".

El número 2 establece la trascendental concepción que comporta el nuevo régimen de valoración de la Ley: que el suelo se tasará por su valor real y no por expectativas de un futuro incierto no derivadas del esfuerzo inversor de su titular. Asimismo, establece que las metodologías de valoración serán independientes de la causa o instrumento legal que la motive, con lo que se establece la universalidad de los métodos de valoración inmobiliaria que en la Ley se prescriben.

Se aclara también, de manera expresa, el controvertido caso de los denominados tradicionalmente "sistemas generales". De hecho, los terrenos en los que se localice cualquier "sistema general", (comunicaciones y transportes, dotacionales, grandes parques urbanos, etc...), deberán valorarse en función de la situación básica de Rural o de Urbanizado en el que se ubiquen y siempre, en los términos y metodologías que se establecen en la Ley.

El número 3 del artículo 21 establece los criterios generales de valoración relativos a los bienes y derechos que eventualmente puedan existir "superpuestos" a la nueva consideración del suelo en sí mismo, como son las edificaciones, construcciones, instalaciones, sembrados y plantaciones, estableciéndose dos criterios de consideración diferentes, en función de la situación del suelo en que se encuentren: para los localizados en el Suelo Rural, deberán valorarse de manera independiente a la del suelo (siempre que, obviamente, se ajusten a la legalidad, sean compatibles con la finalidad de la valoración y no hayan sido computados en la valoración primaria del terreno). Pero para el Suelo Urbanizado, (ver lo regulado en el número 2 del artículo 23 de la Ley), se valorará conjuntamente el suelo con la edificación preexistente, con las salvedades que en dicho precepto se establecen.

Por último, se regula la necesidad de considerar en la valoración el estado de conservación y antigüedad de las mismas, clarificando también, otro aspecto de cierta controversia relativo a las edificaciones situadas jurídico-urbanísticamente en la condición de "fuera de ordenación", señalándose que, su valor deberá depreciarse en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil, entendida ésta en función de su situación física y no como una variable

adicional a considerar en la minoración de su valor de tasación.

Finalmente, se establecen los mismos criterios generales de valoración de las concesiones administrativas y derechos reales que, en su caso, pudieran afectar a los inmuebles objeto de tasación (v. gr. usufructos, servidumbres, etc.), disponiéndose que se realizarán de acuerdo a los regulado en la legislación de Expropiación Forzosa y, subsidiariamente, a la normativa del Derecho Administrativo, Civil o Fiscal que fueran aplicables y que, en el caso de expropiación, la Administración, al estar integrados estos valores en el valor total del inmueble, podrá optar por cualquiera de una de estas dos alternativas: fijar el justiprecio que corresponda a cada uno de esos derechos y distribuirlo entre los titulares de los mismos, o bien, en el caso de inexistencia de acuerdo entre los interesados, la Administración valorará el inmueble en conjunto y trasladará su importe al órgano judicial correspondiente para que sea éste el que cuantifique y distribuya, de acuerdo a un procedimiento contradictorio, la proporción que le pertenezca a cada interesado.

De esta forma, queda clarificado definitivamente que las indemnizaciones de derechos (v. gr. por arrendamientos), no son independientes del derecho de propiedad, suprimiéndose de una vez por todas criterios valoratorios "yuxtapuestos" que ocasionaban justiprecios expropiatorios superiores a los de mercado.

3. VALORACIÓN EN EL SUELO RURAL (ARTÍCULO 22 DE LA LEY)

Se regulan en este Artículo los criterios de valoración legal de los terrenos que se encuentran en la situación básica de Rural (apartado 2 del artículo 12 de la Ley) y, más en concreto, de aquellos que se encuentren en la posición más esencial y prístina posible, es decir, sin existencia de previsiones de transformación urbanística atribuidas por algún instrumento de planeamiento.

En concreto, la nueva Ley viene a derogar la específica regulación que, basada en el Método de Comparación, la Ley 6/98 establecía como sistema preferente de valoración, sustituyéndolo por criterios más objetivables apoyados en la realidad física existente. De hecho, la ambigua regulación que establecía la comparación con "fincas análogas" y cuya identidad de razón llegaba a alcanzar a "la naturaleza de las citadas fincas" o a los "usos y aprovechamientos de que sean susceptibles" dio pie a interpretaciones doctrinales (e incluso jurisprudenciales) que han llegado a valorar suelos no urbanizables o los que venimos a denominar urbanizables "no activados" (los no delimitados y sin las condiciones de desarrollo aprobadas) por el valor residual que correspondería a los suelos urbanizables que denominaremos "activados" (los delimitados que ya tienen aprobadas las condiciones para su desarrollo), lo que venía a introducir los valores especulativos en un suelo que, por definición, debe estar exento de dichas consideraciones y, adicionalmente, llegaba a confrontarse flagrantemente con el mandato constitucional anti-especulativo de su artículo 47.

Por ello, el número 1-a) del artículo 22 establece, en su primer párrafo, que la tasación de los terrenos rurales se determinará por la capitalización de la mayor de las rentas del uso, disfrute o explotación existente en la finca rústica, sea ésta agraria, minera o cualquier otra, incluso de carácter recreativo relacionada con el sector primario, considerándose bien la renta real, bien la potencial, tomando en cuenta solamente el estado de la finca en el momento de la valoración. A continuación, en el segundo párrafo, se establece el método de determinación de la renta potencial señalando que atenderá al rendimiento de cualquier explotación legal de la que sean susceptibles los terrenos (obviamente, los de mayor rentabilidad posible —aplicación del "principio de mayor y mejor uso"—) siempre que se consiga mediante la utilización de los medios técnicos e instrumentos normales de producción, incluyéndose, en su caso en la partida de ingresos, las eventuales subvenciones estables que se otorguen a la actividad los cultivos y descontándose, lógicamente, los gastos necesarios de explotación.

Asimismo, la Disposición Adicional Séptima de la Ley establece que el tipo de interés aplicable a la capitalización será el publicado por el Banco de España para determinar el rendimiento de la Deuda Pública del Estado en Mercados Secundarios a tres años, índice más estable y acorde a la finalidad perseguida. No obstante, si se observara un alejamiento significativo en los precios de mercado de los suelos rústicos "puros" (sin expectativas urbanísticas), el número 2 de la citada Disposición habilita al Gobierno para que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se pueda modificar el tipo de interés para adecuarlo a la realidad.

Por último, el tercer párrafo recupera el criterio tradicional de la determinación del precio de la tierra, la "renta de localización". En concreto, se prescribe que el valor se podrá corregir al alza en función de su accesibilidad a los terrenos de núcleo de población o a centros de actividad económica o entornos naturales de singular valor medioambiental (v. gr., playas, parques naturales, etc.), según una metodología que se determinará reglamentariamente, pero que se acota expresamente en un máximo del duplo de aquella.

En definitiva, la Ley consigue definir una metodología para calcular el valor del Suelo Rural "puro" (sin atribución de derechos a su transformación por algún instrumento de planeamiento) que le permite alcanzar valores más adecuados a la realidad al trascender de la eventualidad de su situación productiva en un momento concreto al aplicar la consideración de la renta de su posible explotación potencial y a la que se le adiciona su renta de posición, lo que viene a compensar, más que razonablemente, la "valoración afectiva" derivada de la pérdida de la propiedad.

Por otro lado, el apartado 1-b) del artículo 22 establece el criterio de valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones que eventualmente pudieran existir en el Suelo Rural y que deban tasarse con independencia del valor del suelo por no haber sido tenidos en cuenta en la valoración de aquél, tal como establece el número 3 del artículo 21 de la Ley, determinando que la técnica a aplicar será la del Método del Coste de Reposición (también denominado de Reemplazamiento) según el estado de conservación en que se encuentre en el momento de la valoración.

Finalmente, el apartado 1-c) del artículo 22 establece el criterio de valoración de las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por arrendamientos rústicos u otros derechos, remitiéndose, para ello, a los establecidos en las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

4. VALORACIÓN DEL SUELO URBANIZADO (ARTÍCULO 23 DE LA LEY)

Se regulan en este artículo los criterios de valoración legal de los terrenos que se encuentran en la situación básica de Suelo Urbanizado (apartado 3 del artículo 12 de la Ley), es decir, aquellos suelos dotados de todos (o de "casi todos") los servicios urbanísticos propios de los núcleos de población y que se encuentran integrados en su trama urbana de forma legal y efectiva pudiendo encontrarse edificados, en edificación, ausentes de construcción o en proceso de reforma o renovación de su entorno urbano como, por ejp. Unidades de Ejecución en Suelo Urbano localizadas en el interior de la ciudad cuyo origen se deriva de actuaciones urbanas-solar cuyo uso ha devenido obsoleto (antiguas fábricas, cuarteles, etc...). Otra cosa serían las ubicadas en los periurbanos que, en muchos casos, en función de su enorme dimensión, su consideración como urbanas resultan ser un claro fraude de Ley pues, en todo caso, su clasificación correcta sería lo de urbanizable (rural en terminología de la Ley 8/2007).

Obviamente, en función del diferente estadio en que pudiera encontrarse el Suelo Urbanizado, el artículo 23 contempla los tres supuestos, destinando un número para cada uno de ellos.

Así, el número 1 establece la técnica de tasación de suelos urbanizados (o "cuasi urbanizados") sin edificación existente, refiriéndola al Método Residual Estático.

Como es sabido, el Método Residual determina el valor del suelo (urbanizado en este caso) descontando de su valor en venta la totalidad de los costes y gastos necesarios para su producción, incluido el beneficio de la promoción de la ejecución urbanizadora. Es decir...

$$VRS = Vv - (Cu + Bp)$$

Siendo...

VRS = Valor residual del suelo.
Vv = Ingresos por la venta de solares.
Cu = Cargas de urbanización (incluidos los gastos generales, financieros, etc.).
Bp = Beneficio de la Promoción.

La justificación doctrinal de la aplicación de la Metodología Residual al Suelo Urbanizado se manifiesta con razonable claridad. Si no existe un uso productivo concreto que permitiera una valoración económica por su explotación "primaria", la única circunstancia por la que puede ser tasado es la derivada de los exclusivos atributos existentes en el mismo (atribución jurídica, en este caso) y que no son otros que el uso y la edificabilidad que el planeamiento les ha otorgado atributos derivados de la previa asunción de todas las cargas y deberes de entrega de suelo dotacional y con destino a patrimonio público, así como costear la totalidad de la urbanización (apartado 2 del artículo 7 de la Ley).

Asimismo, la justificación de la aplicación de la metodología "estática" en vez de la "dinámica", también se explica por sí misma. Obviamente la valoración se realiza en un momento concreto (sea a efectos de definición de justiprecio expropiatorio, de formulación en proyecto de reparcelación, etc.) y es a las circunstancias económicas concretas de ese momento a las que deben referirse las variables que intervienen en el proceso valorativo.

Para explicar el procedimiento de cálculo del valor del suelo según el Método Residual procede remitirse a la manualística de valoraciones al uso y, en concreto, a las "oficiales" desarrolladas en la Sección 5.ª de la Orden Eco /805/2003 de 27 de marzo sobre Normas de Valoración de Bienes Inmuebles y de determinados Derechos para ciertas Finalidades Financieras o a la Normativa Catastral (Norma 16 del real Decreto 1020/1993).

De hecho, la fórmula más aplicada tradicionalmente para valorar el suelo urbanizado (suelo urbano) es la catastral, que se define...

$$Vv = 1{,}40 \times (VRS + Vc) \times Fl$$

En la que...

Vv = Valor en venta del producto inmobiliario (€/m²t).
VRS = Valor residual del suelo urbanizado (€/m²t).
Vc = Valor de la Construcción (€/m²t).
Fl = Coeficiente de localización del inmueble.
1,40 = Coeficiente que representa la proporción de gastos generales, financieros y demás gastos de la promoción, incluido el beneficio empresarial de la misma.

En cualquier caso, debemos señalar que el coeficiente 1,40 de la Norma 16 se manifiesta como un "estandar" administrativo para la definición de la fórmula catastral y cuya efectividad se modula en cada caso concreto de valoración catastral, por lo que debemos señalar la conveniencia de fijar el porcentaje de gastos cuantificados de manera concreta para cada caso de valoración en función de las circunstancias económicas y empresariales que se manifiesten en él.

EJEMPLO APLICATIVO

Para saber el orden de magnitud de los valores residuales de suelo que estamos contemplando, procede analizar un Ejemplo Práctico.

1. Considérese, en primer lugar, una Actuación Transformadora de Nueva Urbanización (paso de rústico a urbanizado) de uso exclusivo de Vivienda Protegida, dotada de una edificabilidad global de 0,60 m^2t/m^2s, un precio de venta de las viviendas de 1.000 €/m^2t (Vivienda "Tasada", por ejemplo) y una repercusión del suelo del 20% sobre el valor en venta.
   Los datos de partida por lo tanto, son:

   — Clase de suelo: Urbanizable.
   — Uso Exclusivo: Residencial para Vivienda Protegida.
   — Edificabilidad Global: 0,60 m^2t/m^2s.
   — Densidad de viviendas: 55 vivs./ha.
   — Porcentaje de Participación Pública en Plusvalías: 10%.
   — Costes de Producción del Suelo Urbanizado... (35 €/$m^2s \times 1{,}25$)... 50 €/m^2s.

   Procede, como primer paso, calcular el valor de repercusión del suelo urbanizado. Teniendo en cuenta que el valor de repercusión para este caso asciende al 20%, es decir...

   $$V_R = 1.000\ €/m^2t \times 0{,}20 = 200\ €/m^2t$$

   el Valor Residual Unitario total (objetivo) del suelo urbanizado (VRTS) asciende a...

   $$VRST = 200\ €/m^2t \times 0{,}60\ m^2t/m^2s = 120\ €/m^2s$$

   ...correspondiéndole a los propietarios el 90% del mismo, es decir...

   $$VRS = 120\ €/m^2s \times 0{,}90 = 108\ €/m^2s$$

   De dicha cantidad no se deduce coste alguno, pues se entiende que ya se han asumido la totalidad de cargas y deberes necesarios para alcanzar la condición de solar.

2. Considérese, en segundo lugar, una Actuación Transformadora de Dotación a desarrollar a continuación de la anterior.
   Supóngase que al suelo ya urbanizado anterior, en una Revisión del Plan, se incrementa la edificabilidad y densidad existentes en un 33%, manteniéndose el destino exclusivo de la misma a Vivienda Protegida.
   Los nuevos parámetros urbanísticos aplicables al suelo urbanizado son...

   — Edificabilidad Global (0,60 $m^2t/m^2s \times 1{,}33$): 0,80 m^2t/m^2s.
   — Densidad de Viviendas: 73 vivs./ha.

   Es decir, la Edificabilidad Global originaria se incrementa en 0,20 m^2t/m^2s.
   Para calcular el nuevo valor del suelo se deberá identificar, en primer lugar, la superficie de suelo dotacional que genera el incremento de edificabilidad atribuido.
   Si para el caso que nos ocupa el estándar que establece la Ley Autonómica asciende a 30 m^2s por cada 100 m^2t, la parte de la edificabilidad lucrativa que debe destinarse a compensar el suelo dotacional generado por el incremento de edificabilidad atribuido asciende a...

   $$0{,}30 \times 0{,}20\ m^2t/m^2s = 0{,}06\ m^2t/m^2s$$

   Por otro lado, la parte correspondiente a la participación pública en las plusvalías generadas por la edificabilidad adicional, se determina por el 10% (en este caso) del incremento, es decir...

   $$0{,}10 \times 0{,}20\ m^2t/m^2s = 0{,}02\ m^2t/m^2.$$

   Finalmente, la operación de "densificación urbana" realizada, conllevará la ejecución de un suplemento y ampliación en las infraestructuras y servicios urbanos existentes cuyo coste unitario, a satisfacer por los propietarios como carga, puede estimarse razonablemente en una media de la mitad del coste de la primera (y completa) instalación correspondiente al paso del Rural al Urbanizado.

Considerando que el coste medio de producción (incluidos gastos generales, financieros y beneficio de la promoción) alcanzan los 50 €/m^2s, la estimación del mismo comporta un coste de repercusión por m^2t para esta actuación de…

$$\frac{50\ €/m^2s}{0{,}60\ m^2t/m^2s} = 83{,}33\ €/m^2t$$

Si se considera que los costes de complemento y ampliación de los servicios de renovación suponen un 50% del coste completo, el coste unitario de las obras de urbanización correspondientes a este ejemplo ascienden a...

$$0{,}50 \times 83{,}3\ €/m^2t \times 0{,}20\ m^2t/m^2s = 8{,}33\ €/m^2s$$

Por lo tanto, el valor residual del suelo resultante de esta Actuación de Dotación, ascendería a...

$$Vv = 108\ €/m^2s + 200\ €/m^2t = [0{,}20\ m^2t/m^2s - (0{,}06 + 0{,}02)\ m^2t/m^2s] - 8{,}33\ €/m^2s = 123{,}67\ €/m^2s$$

Lo que permite deducir que un incremento en la edificabilidad de un 33% en el urbanizado, no comporta un incremento porcentual equivalente de su valor originario al tener que asumir las cargas y deberes que deben satisfacerse para posibilitar su patrimonialización privada.

Por otro lado, el número 2 del Artículo 23 establece la técnica de tasación de suelos Urbanizados que disponen de edificación ultimada (o en curso de construcción), remitiéndola a la mayor de estas dos alternativas: la valoración derivada de la tasación realizada por el Método Residual aplicado exclusivamente al suelo, o a la que resulte de una única tasación conjunta del suelo y de la edificación determinada por el Método de Comparación aplicado exclusivamente a la edificación ya realizada.

La justificación del precepto está totalmente motivada sobre la base de los criterios de valoración general de la Ley y de lo explicado anteriormente. De hecho, la edificación construida tiene un valor en el mercado que ya recoge, internalizado, el valor del suelo correspondiente, por lo que determinado ese valor por el Método de Comparación, no procede valoración adicional alguna, pues viene a tasar la realidad existente independientemente de las expectativas jurídico-urbanísticas (de materialización incierta) que el planeamiento pudiera tener previstas.

No obstante, resulta pertinente y oportuna la alternativa de valorar la finca exclusivamente por el Residual para el caso en que este fuera mayor. Téngase en cuenta que, en el caso que el valor residual del solar libre de edificación fuese superior al calculado conjuntamente manteniendo la construcción existente, propiciaría procesos artificiosos de demolición voluntaria, o situaciones paradójicamente injustas para los casos de ruina física del inmueble.

Finalmente, el número 3 del artículo 23 regula la tasación de Suelos Urbanizados para los cuales el planeamiento prevé una actuación de transformación y reforma interior aplicable al ámbito en que se integran mediante una alteración del planeamiento que dispone usos y edificabilidades diferentes a los atribuidos inicialmente por el plan (o a los preexistentes), y todo ello en los términos regulados en la letra a)-2) del número 1 del artículo 14 de la Ley, estableciéndose que los usos y edificabilidades que deben considerarse a los efectos de su valoración residual serán los de la situación de origen, es decir, los atribuidos inicialmente por el Plan.

Obviamente, la justificación del precepto resulta coherente con los principios generales de la Ley de no consolidar expectativas no patrimonializadas previamente por el

propietario, valorándose la situación pre-Plan, no la situación que pudiera devenir post-Plan, cuya materialización depende de la ejecución de una actuación de transformación urbanística, facultad de ejecución que excede del derecho de propiedad, tal como establece la Ley. Otro caso sería, lógicamente, cuando se encuentren en ejecución las obras derivadas de la Reforma Interior, en cuyo caso será la aplicación el régimen previsto para estas circunstancias de transformación activa reguladas en el número 2 del artículo 25 de la Ley.

Por último, la coherencia del sistema establecido en la Ley comporta que en el caso de planeamientos de reforma interior que disminuyeran las circunstancias urbanísticas de origen, deberá estarse a ese valor, aunque fuera superior al previsto, pues ese escenario es el realmente preexistente en el momento de la valoración.

5. INDEMNIZACIÓN DE LA FACULTAD DE PARTICIPACIÓN EN ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN (ARTÍCULO 24 DE LA LEY)

El contenido del precepto afecta a aquellos suelos en situación básica de Rural para los cuales los instrumentos de ordenación territorial y urbanística hubieran previsto su integración en una actuación de transformación urbanizadora y que tuvieran aprobados todos los requisitos exigidos para iniciarla (suelos urbanizables "activados", tal como los hemos denominado en la explicación del artículo 22) y para los cuales se impidieran o alteraran las condiciones jurídico-urbanísticas de su desarrollo por decisión administrativa.

Por otro lado, esta regulación viene a derogar el método de valoración residual dinámico previsto en la Ley anterior que venía a consagrar, inexplicablemente, **la reclasificación especulativa del suelo,** tan nefasta para la práctica aplicativa de un urbanismo sensato y acorde a los principios constitucionales. Téngase en cuenta que unos terrenos rústicos, por la mera consideración de su condición como urbanizables, su delimitación geométrica en un ámbito espacial y aprobarles sus condiciones de desarrollo, recibían un valor equivalente al beneficio del eventual y mejor negocio inmobiliario, pero ello desde el momento de la reclasificación, es decir, sin invertir un euro ni iniciar actividad empresarial alguna, conformándose como una sorprendente y artificiosa anticipación "blindada" del beneficio potencial.

EJEMPLO APLICATIVO

Volvamos al ejemplo utilizado para la valoración del suelo urbanizado aplicado al artículo 23 para una actuación urbanizadora de destino exclusivo a Vivienda Protegida.

De acuerdo al método derogado, el valor residual del suelo sin urbanizar se calculará restando del valor final del suelo urbanizado, los gastos de ejecución no realizados y que, teniendo en cuenta que aun no se han iniciado las obras de urbanización, los costes a detraer ascienden a la totalidad de los mismos. Pues bien, si la totalidad de los costes de producción son 50 €/m^{2}s y el valor final del suelo alcanzaba en este ejemplo, 108 €/m^{2}s, el valor residual del suelo sin urbanizar que prescribía la legislación derogada resultaba ser...

$$VRS = (108 - 50)\ €/m^2s = 58\ €/m^2s$$

Las consecuencias que el método derogado planteaba, se ponen de manifiesto si reflexionamos sobre el valor legal de ese suelo "un minuto" antes de la reclasificación. Si los valores medios del rústico (constatados por el Ministerio de Agricultura) oscilan entre los 3-6 €/m^{2}s, la mera reclasificación en este caso, para un producto inmobiliario de Vivienda Protegida de valor tasado, comporta una hiper-valoración del 1.000 % y todo ello sin que el titular del terreno haya invertido ni realizado nada (al menos "confesable") que pudiera justificarlo.

Obviamente, este sorprendente método no podía seguir manteniéndose por más tiempo, no sólo por las nefastas consecuencias inflacionistas y propiciadoras de lamentables prácticas administrativas impropias, sino por su confrontación directa con el mandato antiespeculativo que establece el artículo 47 de la Constitución.

Por ello, la nueva regulación se apoya en los derechos que el sistema legal atribuye a los propietarios de suelo y en concreto, la facultad "de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación".

Esta facultad que siempre puede ser ejercida por los propietarios ("sistema de compensación", "agente urbanizador" o por "cooperación") sólo se pierde en los casos de ejecución por expropiación basada en razones de utilidad pública o interés social, o bien, cuando esa facultad haya sido alterada por cambio del uso o reducción de su edificabilidad (ejercicio del *ius variandi* de la Administración en una alteración de la ordenación que deba ser indemnizada).

Lógicamente, en estos casos, procede la disposición de una indemnización por la misma y cuya cuantificación debe estar claramente justificada. Por ello, la definición de la misma de manera análoga a la correspondiente a la participación pública que la Administración recibe cuando opera la iniciativa privada por gestión indirecta, resulta razonable y acorde con los principios básicos de justicia distributiva. Es decir, cuando opere la iniciativa pública y se impida, en consecuencia, el ejercicio privado de la facultad de participarán, los propietarios afectados participen también de manera análoga en las plusvalías generadas en el mismo porcentaje.

De acuerdo a ello, se establece en este precepto la técnica de valoración de la indemnización por la facultad de participar aplicable a dos circunstancias: pérdida total de la misma por causa expropiatoria o por la alteración de las condiciones para su desarrollo.

Pasemos a un análisis pormenorizado:

a) Para el caso de pérdida total de la facultad, la indemnización correspondiente se determinará aplicando el porcentaje que la Administración se reservaría como participación pública en las plusvalías definido por la legislación autonómica en virtud de la horquilla establecida en el número 1-b) del artículo 16 de la Ley, a la diferencia entre el valor del suelo en situación de origen (es decir, en situación de rural) y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación (es decir, el residual del suelo Urbanizado).
En consecuencia, la fórmula de aplicación sería

$$VI = \%\,PP\,(VRSU - VRR)$$

Siendo...

VI = Valor de la indemnización por la pérdida de la facultad de participar.
% PP = Porcentaje establecido de participación pública en las plusvalías.
VRSU = Valor Residual del Suelo Urbanizado.
VRR = Valor del Suelo en situación de Rural.

Obviamente, la aplicación lógica del contenido del artículo, debe entenderse considerando al minuendo como la situación de Urbanizado y el sustraendo como la de Rural.

EJEMPLO APLICATIVO

Para conocer el orden de magnitud de la regulación establecida, apliquemos el ejemplo de actuación urbanizadora con destino exclusivo a Vivienda Protegida que venimos utilizando en artículos anteriores.

Para ello, previamente debemos determinar el valor del suelo en origen, en este caso el correspondiente a la situación básica de Rural. Teniendo en cuenta los valores medios anteriormente señalados, podemos adoptar como valor derivado de la capitalización de la renta potencial en 6 €/m²s, elevándose hasta los 10 €/m²s el valor final del Rural al aplicarle el coeficiente de localización.

Pues bien, tal como se explica en el Art. 23-1, si el Valor Residual unitario total (100%) del suelo urbanizado asciende a VRST⌈ 120 €/m²s y el porcentaje de participación pública en las plusvalías se encuentra fijado en el 10%, el Valor de la Indemnización establecida asciende a...

$$VI = 10\ \%\ (120 - 10)\ €/m^2s = 11\ €/m^2s$$

que sumada al valor del suelo en situación de rural, completa el valor económico total que recibirían los propietarios de suelo afectados por la expropiación, es decir...

$$VS = 10\ €/m^2s + 11\ €/m^2s = 21\ €/m^2s.$$

que si se compara con los 58 €/m²s que resultaba de la aplicación del método anterior, se constata la razonabilidad de la medida y la adecuada determinación de la compensación que recibe el propietario afectado.

b) Para el caso de una alteración "a la baja" de las condiciones reguladoras del ejercicio de la facultad antes del inicio de la ejecución (a través, por ejemplo, de una modificación de Plan), el porcentaje de participación pública en las plusvalías se aplicará a la diferencia entre los valores del suelo correspondientes a la situación de origen y a la final.
En consecuencia, la fórmula de aplicación sería...

$$VI = \%\ PP\ (VRSU_I - VRSU_F)$$

Siendo...

VI = Valor de la Indemnización por la alteración de la facultad de participar.
$\%\ PP$ = Porcentaje establecido de participación pública en las plusvalías.
$VRSU_I$ = Valor Residual del suelo urbanizado en origen.
$VRSU_F$ = Valor Residual del suelo urbanizado en situación final.

EJEMPLO APLICATIVO

Apliquemos, de nuevo, el ejemplo numérico utilizado, para conocer, en la práctica, las consecuencias de lo regulado.

Si la actuación que hemos adoptado como base del ejemplo, se viese alterada por decisión administrativa en una reducción de sus parámetros urbanísticos que comportase una minoración de un 20%, por ejemplo, del valor residual del suelo (el valor residual alcanzaría los 96 €/m²s), el valor de la indemnización resultaría...

$$VI = 10\%\ (120 - 96)\ €/m^2s = 2{,}4\ €/m^2s$$

indemnización que, deberá sustraerse de la derivada de la situación de origen, conformándose, en definitiva, un valor del suelo de...

$$VS = 10\ €/m^2s + (11 - 2{,}4)\ €/m^2s = 18{,}6\ €/m^2s$$

6. INDEMNIZACIÓN DE LA INICIATIVA Y LA PROMOCIÓN DE ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN O DE EDIFICACIÓN (ARTÍCULO 25 DE LA LEY)

Se regulan en este artículo los criterios que permitan cuantificar la indemnización por la pérdida de la iniciativa y la promoción relativas a las actuaciones de urbanización o de edificación establecidas en el número 1 del artículo 14 y en la letra c) del artículo 6 de esta Ley. Afecta por tanto, a aquellos suelos en situación de Rural para los que el planeamiento, habiendo previsto su transformación urbanizadora o su ejecución edificatoria, una vez iniciadas las obras, se viera impedido su desarrollo o la continuación ejecutiva de las mismas.

En definitiva, en los suelos sometidos a actuaciones de transformación urbanística, se modula la tasación mediante criterios adicionales a los de la pura valoración del suelo, que los complementa en la siguiente forma:

a) En el suelo Rural sometido a actuaciones de urbanización, el suelo y las edificaciones se valoran conforme a lo dispuesto en el artículo 22, y a esa tasación se le añade la indemnización de las facultades o iniciativas transformadoras truncadas, en su caso, distinguiendo tres momentos o estadios:

   a.1) Si ya se dan todos los requisitos para iniciar la actuación (suelo urbanizable "activado" y se impide participar en ella: indemnización por la pérdida de la facultad conforme al artículo 24.

   a.2) Si, además, ya se han acometido iniciativas de gestión o burocráticas: indemnización de los gastos realizados incrementados por la Tasa libre de Riesgo y la Prima de Riesgo conforme al artículo 25.1.

   a.3) Si ya se han iniciado materialmente las obras: o indemnización de gastos, conforme a letra anterior, o atribución de la parte de plusvalía determinada en estricta proporción al grado de ejecución alcanzado, lo que sea superior, conforme al artículo 25.2.

b) En el suelo Urbanizado, los terrenos y edificaciones se valoran conforme a lo dispuesto en el artículo 23 y:

   b.1) Si está sometido a actuaciones de Dotación, se valora conforme al resultado de dicha actuación descontando los gastos y deberes pendientes [art. 23.1.c)] porque estas actuaciones son una técnica de gestión, no un proceso de transformación urbanizadora sistemática.

   b.2) Si está sometido a actuaciones de reforma interior o reurbanización, por el contrario y coherentemente con el trato dado en todo caso al proceso urbanizador en esta Ley, se valora conforme a su situación de origen (art. 23.3) y se le añade la indemnización de gastos o atribución proporcional de plusvalías una vez iniciadas conforme al artículo 25.

Siguiendo la sistemática de esta Ley, el artículo 25 se desagrega en cuatro apartados que pueden integrarse en dos grupos: el primero conformado por los números 1 y 2, que hacen referencia a los criterios de valoración de la indemnización relativa a los gastos y costes realizados que devengan inútiles para la ejecución de la misma y, el segundo grupo, integrado por los número 3 y 4 que hacen referencia a la forma de hacerse efectiva la indemnización entre los diversos particulares intervinientes en la actuación (promotor y propietarios) o la eventualidad relativa al incumplimiento de las obligaciones y deberes por algún propietario de suelo integrado en la actuación.

La transcendencia de la regulación de este artículo, no solo deviene de lo acertado de la consideración de su ejecución urbanizadora (y edificatoria) como un proceso dinámico incurso en un desarrollo temporal que comporta incrementos sucesivos de abonos de costes, sino que también, permite una cuantificación progresiva de la indemnización correspondiente de manera proporcional a las

inversiones efectuadas, circunstancia mucho mas acorde y coherente al proceso de cash-flow consustancial al desarrollo productivo tradicional del sector inmobiliario.

Así, el número 1 de este artículo establece los criterios para valorar la indemnización de los gastos y costes realizados que devengan inútiles para la ejecución de las obras, calculándose por su importe incrementado por la Tasa Libre de Riesgo y la Prima de Riesgo. De hecho y, como es conocido, el margen de beneficio sobre un capital invertido deberá alcanzar, como mínimo, la suma del rendimiento que obtendría de su depósito en activos financieros estables de rentabilidad garantizada (imposición a plazo fijo, por ejp.), mas un plus derivado del riesgo que genera la inversión en una actividad productiva a medio-largo plazo, como es la inmobiliaria, factores que, suelen denominarse Tasa Libre de Riesgo y Prima de Riesgo, factores que debe ser considerados en la cuantificación de la indemnización correspondiente en el caso que la disposición o acto que motiva la valoración produzca el impedimento a continuar una actividad productiva concreta.

Lógicamente, la cuantificación de ambos factores dependerá de los costes de oportunidad, estrategias empresariales y objetivos concretos de cada actuación, por lo que excede de la finalidad de la Ley establecer una metodología concreta que permitiera su valoración por lo que se remite a su desarrollo reglamentario, norma legal mas adecuada para ello. No obstante, como criterios básicos de utilización transitoria, se acude a los criterios valorativos oficiales que, tal como señala el número 3 de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley, vienen regulados en la Orden ECO/805/2003 de 27 de Marzo.

Con respecto al número 2 del artículo, establece el precepto los criterios para valorar adicionalmente el "lucro cesante" derivado de la promoción de las actuaciones de urbanización, cuando se impide la continuación de las mismas una vez iniciadas en los términos establecidos en el número 2 del artículo 14 de la Ley o cuando se alteran de manera sobrevenida las condiciones jurídico-urbanísticas originarias de la actuación, aunque no impidan su culminación.

Es en este precepto donde se aprecia, con toda claridad, el carácter dinámico de la valoración establecido en esta Ley de manera coherente y acorde al proceso urbanizador basándose en el principio de proporcionalidad. De hecho se cuantifica la indemnización por la cuota parte definida por el porcentaje correspondiente al grado de ejecución aplicado a la diferencia entre el valor residual del suelo que le correspondería a la culminación de la actuación urbanizadora y el valor del mismo en la situación de origen que se encuentre en el momento de la valoración.

Por lo tanto, la fórmula de aplicación, derivada del esquema de la actuación, sería

…

$$In \equiv \%\, Ge\ (VRS2 - VRSI)$$

donde...

$In \equiv$ Indemnización por la pérdida de la Iniciativa de Promoción.
$\%\, Ge \equiv$ Porcentaje entre 0% y 100% (0 y 1) en función del grado de ejecución.
$VRS2 \equiv$ Valor residual del suelo al final de la actuación.
$VRSI \equiv$ Valor residual del suelo al principio de la actuación.

Obviamente, si la actuación es de nueva urbanización, la situación de origen será la de suelo en situación Rural por lo que en ese caso, la fórmula de aplicación sería...

$$In \equiv \%\, Ge\ (VRSF - VR)$$

...

Siendo *VR* el valor correspondiente al suelo Rural determinado según lo explicado en el artículo 22.

Como reflexión final, debemos señalar que el valor definitivo del suelo sería el resultado de la suma del correspondiente al suelo considerado en sí mismo según el artículo 22 y la indemnización aquí calculada, lo que comportaría como fórmula aplicativa para las actuaciones de nueva urbanización será...

$$VRS1 = VR + \%\, Ge\ (VRS1 - VR)$$

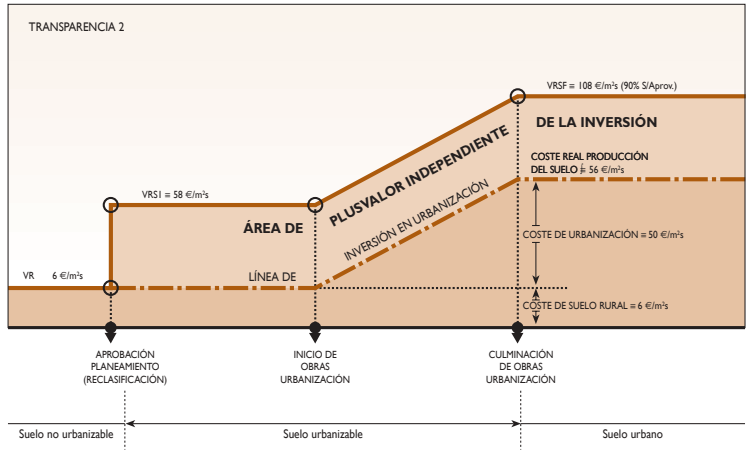
y para los casos de Renovación urbana...

$$VRS2 = VRS1 + \%\, Ge\ (VRS2 - VRS1)$$

EJEMPLO APLICATIVO

Según el método hasta ahora vigente, el valor residual del suelo sin urbanizar en la actuación para Vivienda Protegida que se viene aplicando en este trabajo, asciende a 58 €/m²s, tal como se explica en el texto del artículo 24, donde ya se señalaba no solo el carácter inflacionista y especulativo de dicha valoración, sino también, el sorprendente momento temporal en que produce sus efectos, es decir, antes de que los titulares del suelo reclasificado hayan invertido un euro ni arriesgado ni acometido actividad empresarial alguna.

Para una mejor comprensión "visual" de lo expuesto, se acompaña esquema gráfico del proceso, ya derogado.

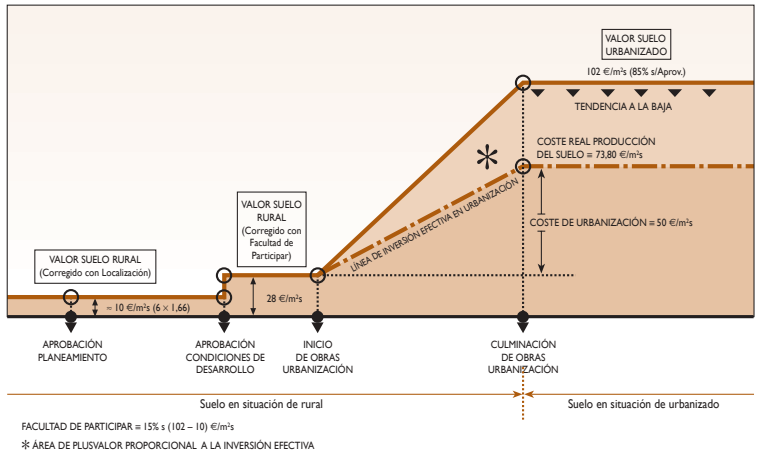


Esquema de la evolución del valor de suelo en el desarrollo de una actuación concreta según LS 6/98

En el Esquema se aprecia, de manera claramente expresiva, como la mera reclasificación jurídica del suelo comporta un plusvalor absolutamente injustificado para el propietario y que se confronta de manera directa con el mandato anti-especulativo establecido en el artículo 47 de la Constitución.

Sin embargo, el Esquema correspondiente a la regulación de esta Ley, pone de manifiesto la coherencia metodológica y constitucional de la nueva metodología.

Para ello, debemos partir de la consideración de la aplicabilidad de un nuevo porcentaje de participación en las plusvalías por la Administración actuante que, en este caso, se determina en un 15%, con lo que el valor unitario final del suelo urbanizado ascendería a **102 €/m²s** (1.000 €/m²s × 0,20 × 0,60 m²t/m²s × 0,85), con lo que ya se disminuye el "techo" final del valor de los solares.



Esquema de la evolución del valor de suelo en el desarrollo de una actuación concreta según nueva Ley de Suelo

De la mera comparación visual de ambos Esquemas, se aprecia la enorme área (dimensión) de plusvalías que en la legislación hasta ahora vigente recibía el propietario por encima de la inversión efectiva realizada y sobre todo en el período (que podía durar muchos años) desde que el suelo se reclasificaba hasta que se iniciaba la ejecución de las obras, lo que viene a explicar el cínico aforismo de "la tierra para el que la reclasifica". En el ejemplo numérico que se viene aplicando, se observa como se pasa de los 10 € aproximados que establece la Ley para los casos de los rústicos no urbanizables, frente a los 58 € del sistema de la Ley 6/98.

Por otro lado, en el nuevo Esquema se aprecia como en el proceso de ejecución urbanizadora del suelo Rural, el valor del suelo se incrementa en función de las inversiones fehacientemente realizadas y que las plus-valías que reciben los particulares son proporcionales a la inversión productiva realizada, lo que comporta recuperar la coherencia del principio general de reparto de cargas y beneficios: se atribuye el beneficio en la medida que se asumen las cargas, produciéndose, asimismo, una razonable "acomodación" del precio del suelo en ejecución. Pero además, si el valor legal del suelo se ve "desblindado" en su origen al suprimirse la consideración de sus expectativas especulativas, se generará una **tendencia a la baja** en las transacciones del mercado privado de suelo que terminará, lógicamente, por trasladarse al precio final, tendencia que se verá reforzada al incrementarse sensiblemente la producción de viviendas protegidas a precio tasado, tal como propicia esta Ley. Téngase en cuenta que una gran parte de la demanda cuya renta familiar la hace tributaria de la vivienda protegida, tenía obligadamente que dirigirse al mercado de la libre al no disponerse de suficiente oferta de vivienda protegida y asumiendo, en consecuencia, arriesgados e inapropiados sobreendeudamientos. Sin embargo, si la oferta de vivienda protegida aumentase, tal como prescribe la Ley, gran parte de dicha demanda se trasladará hacia ella disminuyéndose la de la libre, lo que hará que ésta termine por reflejar una sensible acomodación a la baja.

Y con respecto a las actuaciones de Vivienda Protegida como la que estamos contemplando en el ejemplo, al partir de un valor de suelo originario de menor valor, el valor del producto final podrá disminuir, lo que permitiría reajustar los precios oficiales actuales o mantenerlos pero mejorando la calidad de las mismas. En cualquier caso, mejorando las condiciones definitorias del producto final para el usuario.

Asimismo, el precepto establece que para los casos en que se alteren las condiciones jurídico-urbanísticas iniciales (v. gr. mediante una modificación puntual del planeamiento sobrevenida durante la ejecución de la actuación), pero se siga manteniendo la iniciativa particular, la indemnización se calculará multiplicando el porcentaje determinado proporcionalmente al grado de ejecución por la merma provocada en el valor residual de suelo urbanizado que le hubiera correspondido a la culminación de las obras. Es decir, sería aplicable una formula análoga a la anterior...

$$In \equiv \% \, Ge \, (VRSF - VRS1)$$

si bien, habrá que calcular el valor residual del suelo en los dos escenarios en consideración, en el original establecido en el planeamiento y en el derivado de la alteración sobrevenida.

Consecuentemente, el Valor residual final se determinará sumando la indemnización así calculada al valor residual en la situación original, es decir...

$$VRS = VRS1 + In$$

EJEMPLO APLICATIVO

Como aplicación numérica en el ejemplo que venimos utilizando en este documento, consideremos que la alteración "a la baja" que se produce es del 20% de la edificabilidad en la mitad del proceso de ejecución de la actuación.

En este caso, los valores residuales que les corresponde a los propietarios (una vez descontado el 15% que le corresponde a la Administración) serán...

$$VRSF \equiv 102\ €/M^2S$$
$$VRS1 \equiv 0{,}8 \times 102\ €/m^2s = 81{,}60\ €/m^2s$$

Por lo que la indemnización asciende a...

$$In = 50\%\ (102 - 81{,}60)\ €/m^2s = 20{,}04\ €/m^2s$$

y el Valor final del Suelo resulta ser...

$$VRS = (81{,}60 + 20{,}40)\ €/m^2s = 102\ €/m^2s$$

Finalmente, el precepto establece que las indemnizaciones determinadas nunca deberán ser inferiores a los costes y gastos contemplados en el número 1 anterior y que, en cualquier caso, dichas indemnizaciones deberán distribuirse de manera proporcional entre los adjudicatarios de las parcelas resultantes de la actuación urbanizadora, tal como corresponde al principio de equidistribución general del urbanismo español.

Con respecto al número 3 del artículo 25, se establece el criterio la indemnización que le corresponde al particular promotor de la actuación urbanizadora, en el caso de que no sea propietario o adjudicatario de parcelas finales. Esta situación resulta cada vez mas habitual, pues no solo ocurría en el Sistema de Compensación cuando se integraba una empresa urbanizadora en la Junta de Compensación, sino que cada vez es mas cotidiana a través de la aplicación de los sistemas concurrenciales (régimen de libre empresa-"agente urbanizador") puestos en vigor en la práctica totalidad de las legislaciones autonómicas a partir de la Ley 6/94 Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana.

Como ya es sabido, el agente-urbanizador no propietario, el "promotor" de la actuación, dispone de dos formas "puras" de financiar la ejecución de transformación urbana: bien trasladando los costes derivados de la misma a los propietarios beneficiarios por la actuación y recibiendo a cambio la retribución por la gestión establecida en el concurso correspondiente, o bien, asumiendo él mismo los costes de ejecución y recibiendo, a cambio, parcelas edificables finales de valor equivalente a los costes asumidos en los que, obviamente, irán integrados sus gastos de gestión.

Pues bien, si por su retribución recibiera parcelas finales, su situación sería equivalente a la de un propietario más, por lo que la indemnización se determinaría por el procedimiento explicado en los dos números anteriores. Pero si su retribución se limitara a los gastos de gestión y la actuación se paralizara sobrevenidamente, su indemnización se determinará, a manera de "lucro cesante", por la suma de la Tasa Libre de Riesgo y de la Prima de Riesgo aplicadas a la parte de la retribución que ya no va a percibir, indemnización que, obviamente, deberá ser descontada de la que le corresponda a los propietarios de la actuación.

En este aspecto y tal como ya se ha señalado en la explicación del número 1 de este artículo, a falta de desarrollo reglamentario se estará a lo fijado en la Orden ECO/805/2003.

Finalmente, el número 4 del artículo 25 establece el criterio de actuación en un caso, quizás no demasiado habitual, relativo al eventual impago o al incumplimiento por algún propietario afectado, de alguno de los deberes u obligaciones establecidos.

En este caso procede, como es lógico ante el incumplimiento de un deber legal, indemnizarle por los gastos y costes de los establecidos en el número 1 de este artículo fehacientemente realizados sin más adiciones.

7. VALORACIÓN DEL SUELO EN RÉGIMEN DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS (ARTÍCULO 26 DE LA LEY)

Regula este artículo los criterios de valoración legal del suelo en los procesos de ejecución de actuaciones de urbanización mediante la participación de sus propietarios, bien como promotores de la misma, bien como coadyuvantes de su desarrollo por un promotor público (sistema de Cooperación) o privado (agente urbanizador).

En concreto, se regulan los valores que se asignan al suelo en el proceso de equidistribución de beneficios y cargas que preside el desarrollo de la actuación, principio tradicional del Sistema Urbanístico español, que se recoge y asume íntegramente en la letra c) del número 1 del artículo 8 de esta Ley.

Por lo tanto, el contenido del artículo viene a determinar las consideraciones valorativas del suelo que eventualmente pudieran suscitarse en el denominado (en terminología urbanística) Proyecto de Reparcelación y en el cual, en función de la facultad de participación establecida en el precepto anteriormente señalado, se procedería a valorar las aportaciones de suelo ponderándolas entre las diversas que existen y, en su caso, con la aportación de la gestión profesional y/o económico-financiera del "promotor" de la actuación, a los efectos de culminar la ejecución urbanizadora de la actuación mediante la adjudicación de parcelas finales urbanizadas en función de los derechos de participación (cuotas porcentuales) que les corresponda a los propietarios establecidos en la legislación urbanística, constitucionalmente competente para ello (normalmente en función de la superficie de las fincas aportadas) y la satisfacción de los costes y levantamiento de cargas legalmente establecidas. De acuerdo a ello, la Ley, en coherencia con el mantenimiento del principio general de reparto de beneficios y cargas en el proceso privado de ejecución, remite la valoración de las aportaciones a la correspondiente a las parcelas finales de resultado.

La justificación del criterio, está claramente motivada en explícitos principios de justicia distributiva. Si los propietarios que voluntariamente deciden participar en la ejecución de la actuación asumiendo la cuota parte que les corresponde de costes y cargas (letra c) del número 1 del artículo 8 de la ley) en función de las cuotas porcentuales para la participación que establezca la legislación autonómica, deberán participar en los beneficios en análoga proporción, considerando para ello, el valor final de los solares de resultado, pues ese es el objetivo final del proyecto empresarial-inmobiliario que estén acometiendo voluntaria y profesionalmente de manera solvente. Téngase en cuenta que, a estos efectos, los propietarios que decidan intervenir en el proceso de urbanización, se convierten también, en "promotores" de la misma, más activos y protagonistas del mismo si ellos son los "urbanizadores" directos (Junta de Compensación), o "promotores pasivos", si se limitan a aportar su suelo y sus derechos al proceso urbanizador que otros lideran y dirigen.

Con respecto al número 2 del artículo 26, se establece el criterio de valoración de la aportación de un propietario que por no disponer de suficiente superficie de suelo originaria no tiene derecho a recibir parcela edificable final, siendo su deseo, sin embargo, participar en la misma. Obviamente, el impedimento a participar trae causa de la ordenación urbanística establecida en la que la definición de las tipologías edificatorias y la dimensión de las parcelas mínimas edificables exigen una aportación de suelo originaria cuya superficie permita generar la suficiente edificabilidad para poder recibir, al menos, una parcela mínima edificable.

Pues bien, teniendo en cuenta que la situación se produce a pesar de la voluntad del afectado, no resultaría justo tasar su aportación por el "momento cero" del inicio de la ejecución, lo que supondría, además, un cierto enriquecimiento injusto para el adjudicatario (Junta de Compensación, agente urbanizador, etc.) de sus derechos.

Por estas razones y de manera razonable y justa, la Ley establece que se valorará por el valor residual final de la actuación, del que se descontarán la totalidad de los gastos que no va a abonar, incrementados en la Tasa Libre de Riesgo y la Prima de Riesgo de la inversión que no va a asumir. Es decir, se trata de valorarlo por el valor residual del suelo sin urbanizar, descontados los componentes del riesgo, derivados de la inversión empresarial que el propietario no va a acometer, cuya fórmula sería...

$$VS = VRSF - (Cp + TLR + PR)$$

Siendo...

$VS \equiv$ Valor de la aportación.
$VRSF \equiv$ Valor Residual Final del Suelo Urbanizado.
$Cp \equiv$ Costes de Producción (sin margen de beneficio).
$TLR \equiv$ Tasa Libre de Riesgo, (aplicada a Cp).
$PR \equiv$ Prima de Riesgo (aplicada a Cp).

EJEMPLO APLICATIVO

Para conocer la magnitud de lo establecido, aplicando el ejemplo que se viene utilizando en la explicación de los anteriores artículos relativos a una actuación urbanizadora con destino exclusivo a vivienda protegida, el valor de la aportación alcanzaría a...

$$VS = 102\ €/m^2s - [50\ €/m^2s + (0{,}0298 + 0{,}18)\ 50\ €/m^2s]$$

Siendo...

— 102 €/m²s el Valor Residual Final urbanizado (descontado, en este caso, el 15% de la Administración).
— 50 €/m²s los Costes de Producción.
— 0,0298, la Tasa Libre de Riesgo definida como la Rentabilidad media de los Bonos del Estado a 3 años (mercado primario de valores) en el período comprendido entre Septiembre 2005 a Agosto de 2006. El artículo 32 de la ORDEN ECO 805/2003 de 27 de marzo sobre Normas de Valoración de Bienes Inmuebles y de determinados Derechos para ciertas Finalidades Financieras, establece que, para determinar la rentabilidad media anual, se tomará el tipo medio durante un período continuado no inferior a tres meses ni superior a un año contados antes de la fecha de la tasación. El tipo medio deberá haber sido publicado por un organismo público o por un mercado organizado.
— 0,18, la Prima de Riesgo para el uso de Vivienda de Primera Residencia establecido en la ORDEN ECO/805/2003 de 27 de marzo sobre Normas de Valoración de Bienes Inmuebles y de determinados Derechos para ciertas Finalidades Financieras).

resultando, finalmente, la valoración en...

$$VS = 62{,}49\ €/m^2s$$

cantidad que se considera justa para el propietario afectado, pues obtiene el valor del suelo resultante del final del proceso, pero descontándole todos los gastos y factores de riesgo y empresariales al no acometer inversión alguna, mientras que el adjudicatario de la misma obtendrá el margen económico definido como mínimo en la Tasa Libre de Riesgo y la Prima de Riesgo que se derive de la inversión en las obras que al final deberá asumir.

En cualquier caso y como comentario final a la regulación de ambos preceptos, reseñar que serán aplicables en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, tal com se regula en la letra a) del número 1 del artículo 20 de la Ley.

8. RÉGIMEN DE VALORACIÓN (ARTÍCULO 27 DE LA LEY)

Se regulan en este artículo los criterios valorativos complementarios a los dispuestos en la Ley, cuando por razones especiales o

circunstancias particulares en determinadas situaciones propias de una actuación concreta, bien la legislación autonómica relativa a la ordenación territorial y urbanística o bien la propia legislación general de expropiación forzosa, así lo prevean.

En consecuencia, la regulación establecida en este artículo viene a completar las posibles eventualidades valorativas no siempre fácilmente "estandarizables" como las que en esta Ley se prevén, para el proceso de producción urbana y territorial, y que puedan ser recogidas por las Comunidades Autónomas, sobre la base de la competencia exclusiva en materia de territorio, urbanismo y vivienda o las diferentes casuísticas que sobrevenidamente, puedan ofrecer o derivarse de la legislación de expropiación forzosa, incluyendo, incluso, la tasación de posibles bienes muebles.

Así, la letra *a*) establece el criterio de valoración adicional que pudiera regular la legislación autonómica urbanística competente en la materia, señalándose, como situación fundamental, la relativa a la verificación de las aportaciones a realizar en la ejecución de actuaciones urbanizadoras y la letra *b*) establece los posibles criterios de valoración adicional por remisión a la legislación de Expropiación Forzosa y de la determinación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas para aquellos casos que, eventualmente, no hayan sido tenidos en cuenta en las metodologías establecidas a lo largo de esta Ley.

A este respecto, solo cabe señalar lo regulado en la Disposición número 2 del Adicional Quinta de la Ley, en la que se procede a modificar el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 para acomodarlo, obviamente, a los principios generales actualizados que presiden esta Ley.

¿Ser o devenir? La valoración del suelo en la Ley 8/2007

Josep ROCA CLADERA

Director del Centro de Política del Suelo y Valoraciones de la Universidad Politécnica de Cataluña

RESUMEN: El presente artículo pretende indagar acerca de los principios y metodología de valoración desarrollados por la nueva legislación de suelo; especialmente en lo tocante al concepto de valor que ésta desarrolla. En este sentido se presentan las principales novedades que en materia de valoración de suelo aporta la Ley 8/2007, situándose en el contexto del debate que en esta materia se ha venido desarrollando desde los albores de la legislación expropiatoria en el siglo XIX, y en pleno siglo XX mediante las sucesivas leyes del suelo. La Ley representa un cambio de paradigma, al iniciar un cambio de rumbo y señalar una "hoja de ruta" que debería conducir al reconocimiento abierto de que el plusvalor urbano, resultante de la acción pública de planeamiento, es un producto público, social, lo que precisaría la demanialización plena del desarrollo urbano.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Valoración del suelo.

1. INTRODUCCIÓN

La valoración del suelo, desde los albores de la legislación expropiatoria, se ha planteado un dilema de difícil solución: ¿qué vale el suelo, por lo que es o por lo que será? ¿Cabe referir la valoración del suelo a un mercado de "futuros", como es el mercado inmobiliario, y por lo tanto indemnizar al propietario la expectativa urbanística generada en los planes[1]? ¿O no es legítimo tal proceder, al provenir buena parte del plusvalor urbano generado por la acción de la colectividad y no por la actuación positiva del poseedor de suelo? En definitiva, ¿a quien corresponde la plusvalía generada por el desarrollo urbano? ¿Al titular del suelo, que ostenta el título jurídico del derecho de propiedad? ¿O a la colectividad que genera el plusvalor por medio de la ordenación urbana?[2].

En el fondo este dilema tiene su origen en un contexto más profundo, que en lo económico hace referencia a la naturaleza de los valores urbanos como valores de

[1] En los planes, o, también, «en la mente de las personas». El valor, en un terreno estrictamente económico, de las expectativas no representa sino la actualización de los rendimientos futuros esperados, se encuentren éstos donde se encuentren: en el planeamiento urbanístico, o en la mente de los inversores urbanos.

[2] Cabría en hipótesis una tercera opción: atribuir a la empresa promotora-urbanizadora el plusvalor, o una parte del mismo, al asumir el riesgo de la acción urbanizadora de transformación del suelo.

externalidad[3] y en lo jurídico a la concepción misma del *derecho de propiedad*, a la naturaleza del acto de creación o generación de *aprovechamiento urbanístico*, así como a la confrontación de las lógicas dimanantes del *derecho civil* (propiedad) y *administrativo* (función y servicio públicos)[4].

Este es el escenario en el que toda legislación, urbanística o expropiatoria, se ha situado al abordar el problema de determinar el valor del suelo. Y en dicho escenario la nueva Ley de Suelo de 2007 parece apuntar, por primera vez en los últimos 50 años, por el *valor del ser, no del devenir*. En este sentido la Exposición de Motivos de la Ley 8/2007 indica:

> "Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido un régimen de valoraciones (...) que ha tenido un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, *partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real*. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común de que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro (...) Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente —en esta concreta materia y no en otras— del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. *Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto*. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Esto supuesto, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación"[5].

El presente artículo pretende indagar acerca de los principios y metodología de valoración desarrollados por la nueva legislación de suelo; especialmente en lo tocante al concepto de valor que ésta desarrolla. En este sentido se presentan las principales novedades que en materia de valoración de suelo aporta la Ley 8/2007, situándose en el contexto del debate que en esta materia se ha venido desarrollando desde los albores de la legislación expropiatoria en el siglo XIX, y en pleno siglo XX mediante las sucesivas leyes del suelo.

2. EL CONCEPTO DE VALOR REAL EN LA LEGISLACIÓN EXPROPIATORIA

Las leyes de expropiación forzosa a lo largo del siglo XIX y primera mitad del XX,

[3] El concepto de externalidad implica que el valor que pueda alcanzar determinado bien viene condicionado (positiva o negativamente) por actuaciones o situaciones externas al mismo. Por ejemplo, la implantación de una determinada actividad económica en un entorno urbano específico puede generar una mejora de la comercialidad general del mismo. O la construcción de una autopista, junto a un incremento de la accesibilidad puede implicar unas molestias (ruido, seguridad, etc.) que afecten negativamente el valor de la propiedad. En el caso del suelo urbano, o apto para urbanizar, prácticamente todo el valor es debido a factores externos a la propiedad misma, limitándose los específicamente propios a desempeñar un papel (fuera del valor añadido por la edificación) en general no excesivamente relevante en la explicación del valor.

[4] La controversia nace, por tanto, desde el momento en que pueda reconocerse como público, y no privado, el acto de «creación», o «delimitación» en su caso, del aprovechamiento urbanístico. En un contexto plenamente liberalizado del urbanismo la oposición entre «ser» y «devenir» deja de tener sentido, puesto que se reconoce de forma ínsita al derecho de propiedad la capacidad de éste de apropiarse las expectativas reales o potenciales resultantes del aprovechamiento urbanístico.

[5] Ley 8/2007, *Exposición de Motivos.*

así como las leyes de suelo, desde la segunda mitad de este último siglo, han abordado con el corazón dividido el difícil problema de la valoración de los inmuebles urbanos. Por una parte el régimen constitucional, el Estado de Derecho, asentado firmemente sobre el principio de protección jurídica del derecho de propiedad frente a la arbitrariedad y capricho del poder autocrático del Estado, comportaba, junto a la prohibición expresa de la confiscación, la afirmación de la justa indemnización como base consustancial de la institución expropiatoria. El *justiprecio* se ha conformado, ya desde la Ley de Enajenación Forzosa por Motivos de Utilidad Pública de 1836[6], como una de las piezas clave de las garantías formales del Estado de Derecho. Justiprecio que, en una economía de mercado, no puede ser otra cosa que el *valor de mercado* de los bienes expropiados.

Pero junto a dicha convicción la legislación expropiatoria, ya desde el último cuarto del siglo XIX, planteó dudas razonables acerca de la legitimidad de identificar en toda situación ambos conceptos (justiprecio y valor de mercado). La irrupción del urbanismo vino a poner en cuestión la concepción de justiprecio tal como había sido entendido desde sus orígenes. Baste un solo ejemplo: ¿qué valía el suelo en una acción de reforma urbana como las que se llevaron a cabo a finales del XIX-principios del XX? ¿Cómo lo que era ese suelo, "callejuela maloliente"? ¿O como lo que sería después del desarrollo y ejecución del plan, parcelas con elevado aprovechamiento urbanístico resultado de la ordenación en proyecto?

Desde finales del siglo XIX, cuando el urbanismo empezó a irrumpir con fuerza en la vida de nuestras ciudades, se planteó por tanto la necesidad de profundizar la concepción de justiprecio construida desde 1836:

> "El precio, para ser de verdad 'justo', debería reconocer de forma explícita que las plusvalías urbanas no siempre debían ser indemnizadas", especialmente si éstas no se debían a la acción positiva de los propietarios. Situación especialmente evidente en las operaciones de reforma interior, donde la acción de renovación urbana emprendida por la Administración implicaba significativas revalorizaciones de las propiedades beneficiadas por la actuación. La noción de justiprecio, cuando el planeamiento hacía acto de presencia, debía conducir a la necesaria exclusión de dichas plusvalías, puesto que en caso contrario se estaría produciendo un enriquecimiento injusto de los titulares de suelo.

En este contexto la búsqueda de un valor desprovisto de componente especulativa pasó a situarse en el centro de atención del legislador. Fue la Ley de Expropiación de 1879 la que introduciría en nuestro país el debate sobre los límites del valor de mercado. La búsqueda de *un valor basado en el ser, que no en el devenir,* se vería plasmada en el criterio relativo a que el valor a efectos de expropiación urbanística debería referirse al existente con anterioridad al plan o proyecto que generaba la intervención[7], especialmente en aquellos casos, como la reforma interior, en que no sería legítima la apropiación, por los propietarios originales del suelo, de las plusvalías generadas por el planeamiento urbano.

La Ley de 1879 tuvo por tanto la enorme valentía de abordar por vez primera el debate acerca de los límites de la pura y simple consideración del mercado como sistema de atribución de valor a efectos expropiatorios. La indemnización expropiatoria debía reflejar el valor *real* del bien y, por tanto, no debía incluir las plusvalías derivadas del planeamiento, debiendo ser determinada de la forma más objetiva posible.

La búsqueda de objetividad en el proceso de valoración condujo, a lo largo de la primera mitad del siglo XX, a un renovado esfuerzo por alejar el justiprecio expropiatorio de las veleidades especulativas del mercado. En este camino la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 1954 representó un paso adelante.

[6] Artículo 7.º de la Ley de Enajenación Forzosa de 1836: "Declarada la necesidad de ocupar el todo o parte de una propiedad, se justipreciará el valor de ella y el de los daños o perjuicios que pueda causar a su dueño la expropiación (...)".

[7] Artículo 39 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1879: "En las enajenaciones forzosas que exija la realización de la obra [de reforma interior] será regulador para el precio *el valor de las fincas antes de recaer la aprobación del proyecto*".

La LEF 54, aún hoy vigente, confirmó, en su artículo 36.1[8], la concepción introducida a finales del XIX de no indemnización de las plusvalías resultantes del planeamiento, pero a su vez introdujo de forma explícita la concepción de que la valoración de los bienes inmobiliarios debería, *prima facie,* basarse en criterios objetivos. Tres ideas fundamentales (art. 38)[9] abundaron en el camino hacia la creciente objetividad en el proceso de valoración:

a) Por una parte, la concepción de que el justiprecio debe establecerse por medio de una *metodología aditiva* y no tanto como simple valor de mercado del inmueble, entendido éste como un conjunto inseparable. El valor expropiatorio se entiende como valor de reposición, esto es como suma del valor del suelo y la edificación.
b) Por otra, y por lo que respecta a la valoración del suelo, la LEF 54 utiliza un criterio presuntamente objetivo: *el valor que a efectos fiscales tienen atribuidos los solares.* La LEF busca, por tanto, distanciar la evaluación del suelo de los pulsos caprichosos y especulativos del mercado.
c) Finalmente la interpretación jurisprudencial de la LEF entendió que el valor de los edificios correspondía a su *coste de reposición*. Es decir al valor de su reposición "a nuevo", corregido por la depreciación.

Criterios, todos ellos, dirigidos a reforzar la objetividad del proceso de valoración. La LEF de 1954 se presenta, de esta manera, como el intento más ambicioso en el marco de la legislación expropiatoria de separar el justiprecio del valor de mercado. Método aditivo (art. 38), valoración fiscal del suelo (art. 38.1), valor de reposición de la edificación (art. 38.2) y no consideración de las expectativas urbanísticas resultantes de la ordenación (art. 36.1), representan medidas objetivizadoras que debieran haber alejado de forma definitiva a los valores expropiatorios de algunos comportamientos especulativos ínsitos al mercado inmobiliario. Sin embargo el legislador expropiatorio de 1954 no llevó hasta sus últimas consecuencias su voluntad objetivizadora. La no resolución plena del dilema valor objetivo *vs.* valor de mercado condujo a la LEF a defender, en última instancia, *la libertad estimativa para establecer el justiprecio*. Tal como indica su Exposición de Motivos*:*

> "La fijación de la indemnización constituye, como es obvio, el problema capital de una Ley de expropiación. El criterio tradicional de someter las diferencias de apreciación pericialmente establecida a una decisión motivada y preparada por una tercera estimación pericial ha de reconocerse que no ha sido nunca propugnado como procedimiento ideal, sino más bien como un último recurso, al que empíricamente se acude en defecto de reglas tasadas que permitan una determinación automática del valor del objeto de la expropiación. *Los criterios automáticos añaden a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones ya que sustraen la base sobre la cual cabe plantearlas, que no es otra que la pluralidad abierta indefinidamente de los medios de estimación*.
>
> No se han escatimado esfuerzos a fin de conseguir sustituir el procedimiento de la controversia pericial por otro que permitiera una determinación más objetiva del justo

[8] Artículo 36.1 de la LEF 54: "Las tasaciones se efectuarán con arreglo al valor que tengan los bienes o derechos expropiables al tiempo de iniciarse el expediente de justiprecio, *sin tenerse en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación y las previsibles para el futuro*".

[9] Artículo 38 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954: "1. Los solares se justipreciarán en el valor que tengan asignado para los efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos, aumentando en un 10%, o en su defecto, el valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial. 2. Los edificios se justipreciarán en la media aritmética que resultare del valor actual en venta de otras fincas análogas en el mismo Municipio y de la capitalización del tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana. No tendrá validez, a efectos de esta capitalización, todo aumento del líquido imponible producido por declaraciones de renta realizadas por el propietario con fecha posterior a la de aprobación del proyecto de reforma o urbanización que sea causa de la expropiación." La LEF 1954 utilizó una terminología confusa al hablar de "solares" y "edificios". ¿Incluían los solares el suelo sin urbanizar? ¿Debía interpretarse el concepto "edificio" como "solar edificado", o simplemente hacía referencia a la parte construida (no al suelo) del inmueble? Las dificultades de interpretación dieron lugar a una abundante jurisprudencia, el resumen del cual es la que se presenta en el texto superior. Lo que arriba se indica, por tanto, no es el resultado de la misma LEF, sino la interpretación jurisprudencial de la misma.

precio. Mas ya desde un principio pudo advertirse que existen supuestos de expropiación en los que bien sea por carecerse de toda clase de estimación general preconstituida, bien porque los criterios generales vendrían a ofrecer resultados muy arbitrarios en más o menos respecto al principio de justa indemnización de que se parte, es imposible prescindir de una tasación pericial. La *determinación del justo precio sobre bases fiscales* ha de partir de la premisa de que la riqueza imponible fiscalmente establecida, suponga una valoración no sólo objetiva y bien ponderada del bien de que se trate, sino además, rigurosamente al día desde el punto de vista del poder adquisitivo de la moneda. Y se comprende que esto no es siempre posible por la forzosa complejidad de las operaciones evaluatorias, que no se pueden llevar a cabo en plazos tan moderados que se sustraigan a oscilaciones de no escasa significación económica.
De otro lado, salvo que se entienda que la estimación fiscal constituye lo que desde luego no es, es decir, una declaración administrativa de valoración, eficaz no sólo en la relación fiscal, sino en toda relación con la Administración en que el valor de un bien pueda jugar algún papel, esa estimación debe servir como uno de los elementos que concurran a la determinación del justo precio, *pero no ser el criterio de suyo, y exclusivamente, determinante*. Esto implicaría volver la espalda a realidades económicas elementales, en las que precisamente el bien expropiado encuentra la referencia de valor más adecuado. *Todo ello hace que sea preciso ponderar las valoraciones fiscales con las de mercado y para casos excepcionales dejar abierta la posibilidad de apreciación de circunstancias esp*ecíficas, que de no tenerse en cuenta provocaría una tasación por completo irrazonable. Estos son los principios que en este punto inspiran la Ley."

Ponderación de las valoraciones fiscales con las de mercado, de la valoración objetiva con la resultante de las relaciones existentes entre la oferta y la demanda inmobiliaria: ese es el elemento central sobre el que se articula la legislación de expropiación forzosa. Y ese elemento central viene recogido de forma explícita en el artículo 43.1, auténtica pieza clave para la comprensión profunda del concepto de justiprecio construido a partir de 1954:

"No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, tanto el propietario como la Administración podrán llevar a cabo la tasación aplicando los *criterios estimativos que juzguen más adecuados* si la evaluación practicada por las normas que en aquellos artículos se fijan no resultare, a su juicio, conforme con el *valor real* de los bienes y derechos objeto de la expropiación, por ser éste superior o inferior a aquélla. El Jurado Provincial de Expropiación también podrá hacer aplicación de este artículo cuando considere que el precio obtenido con sujeción a las reglas de los anteriores resulte notoriamente inferior o superior al valor real de los bienes, haciendo uso de los criterios estimativos que juzgue más adecuados".

Criterios estimativos que se consideren más adecuados y *valor real*. Estos son los dos criterios principales en los que se asienta la garantía del justiprecio expropiatorio. Analicémoslos por separado.

Por una parte, el *valor real*. En la LEF 54 existe identidad entre valor real y justiprecio expropiatorio. El valor real es el objetivo último de la valoración. ¿Pero qué cabe entender por valor real? ¿Es sinónimo de valor de mercado? Ante la ausencia de una definición explícita tanto en la Ley como en el Reglamento de Expropiación Forzosa (REF 1957) del concepto de valor real, así lo ha entendido una parte de la doctrina. Sin embargo, la jurisprudencia ha matizado dicha identidad. El Tribunal Supremo ha definido el valor real como la *contraprestación económica para alcanzar en el mercado un bien idéntico al desposeído por la expropiación*. El valor real es, por tanto, sinónimo de valor de mercado. Pero no de cualquier valor de mercado sino de un valor de sustitución puro. El justiprecio, tal como ha sido construido por la jurisprudencia en materia de expropiación, no puede, ni debe, representar un empobrecimiento injusto del propietario pero tampoco, y en ningún caso, un enriquecimiento igualmente injusto. La expropiación no debe servir para mejorar ni empeorar la situación económica del expropiado. De ahí que el valor real deba ser entendido como un *valor de sustitución de mercado*. Tasar la realidad: ese es el

objetivo último de la evaluación expropiatoria[10].

Y para determinar el valor real, el artículo 43.1 admite los *criterios estimativos más adecuados*. Esto es: desregulariza el procedimiento técnico de valoración hasta el punto de aceptar la técnica de tasación que se considere más adecuada para cada caso concreto objeto de expropiación. En este sentido método aditivo, valoración fiscal del suelo y técnica de coste de reposición deben ceder paso a otras alternativas, si con ellas no se garantiza el valor real.

En síntesis, el procedimiento de valoración propuesto por la LEF 54 puede ser resumido del siguiente modo:

a) Por una parte, "de entrada", la valoración que implanta pretende ser objetiva: valor fiscal del suelo (art. 38.1) al que se le adiciona el valor de reposición del edificio (art. 38.2).
b) Por otra, "de salida", se trataría de garantizar el valor real, de sustitución de mercado, mediante el método de tasación más adecuado (art. 43.1).

De la misma manera que una persona puede tener dos amores, uno oficial (la esposa o esposo legalmente establecido) y otro real (la o el amante de verdad), el legislador expropiatorio tiene dos caminos de establecer el justiprecio: el objetivo, que tiene presunción de legalidad pero que no siempre es, de verdad, el valor real, y el resultante de la realidad misma, que sólo el mercado puede en última instancia esclarecer. Dualidad de caminos, dualidad de "amores", que, en el caso de la LEF, como no podía ser de otro modo, se decanta claramente por el segundo, por el "amor de verdad" por el valor real de mercado.

La LEF de 1954, en suma, representa un intento desesperado de conciliar la objetividad de la valoración con la realidad del mercado. Pero ese intento, en última instancia, se salda con el fracaso. Con el reconocimiento de que, no siempre (casi nunca, podría decirse), la esposa (o esposo) oficial representa el amor verdadero.

3. EL CONCEPTO DE *VALOR OBJETIVO* EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1956 significaría un cambio sustantivo en el fiel de la balanza: el predominio pasó del valor de mercado al valor objetivo. Los cuatro valores diseñados por la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1956 (LS 56), los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial, especialmente el primero y tercero de ellos, iban a significar un cambio de signo, de enorme trascendencia en el terreno de la valoración.

La LS 56 realizó un diagnóstico del mercado de suelo que aún hoy sorprende por su actualidad:

> "En la evaluación del suelo que circunda el núcleo urbano prepondera, en efecto, la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas, que se incorporan, así, como valores adicionales, al valor actual del fundo; se computa indebidamente la plusvalía que en su momento será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que cuando, efectivamente, llegue a producirse, como consecuencia de los obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado. Lo cierto es, sin embargo, que suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con oferta de terrenos a precios razonables. El beneficio que pueda obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costeado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento del valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad"[11].

Es por ello por lo que la LS 56 propuso un nuevo sistema de valoración:

[10] Parece claro que tasar la realidad implica valorar el ser, lo real, no el devenir, esto es las expectativas de futuro resultantes de la acción de la colectividad (o de la mente de los titulares de suelo). En este sentido el artículo 43.1 no contradice el 36.1, sino que al contrario lo confirma y consolida.

[11] Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística de 12 de mayo de 1956: *Exposición de Motivos*.

> "La valoración del suelo constituye un punto capital en la ordenación. Para establecerla con equidad se han de desechar los módulos hasta ahora vigentes de capitalización del líquido imponible y del valor en venta, ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación. El tráfico de los terrenos no se opera en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención. Procede, pues, apoyar las valoraciones en fundamentos objetivos por lo que en la ley se distinguen los valores inicial, expectante, urbanístico y comercial."

En el mismo sentido, pero un paso adelante, la Ley de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 1976 (LS 76) iba a considerar la plena objetivización de la valoración del suelo. La eliminación de los únicos resquicios de valoración de mercado que en el sistema valorativo del 56 habían permanecido, el valor expectante y, sobre todo, el comercial, fueron suprimidos:

> "Las innovaciones en esta materia [valoraciones], que comportan una estrecha relación con la valoración fiscal y una gran simplificación, se complementan: *a*) *llevando a sus últimas consecuencias el principio de la valoración objetiva*, que se basaba en la Ley de Suelo con el reconocimiento de unos valores 'comerciales' y que ocasionaba en la práctica diferencias desproporcionadas en relación con las circunstancias, a veces nimias, que daban lugar a la aplicación de uno u otro valor; *b*) Eliminando el valor expectante, aplicable hasta ahora a la reserva 'urbana', con independencia de la actividad de los interesados (...)[12]."

El sistema valorativo cerraba, así, el círculo de la ansiadamente buscada objetividad. El *valor inicial* (aplicable al suelo no urbanizable) debería establecerse de acuerdo con el aprovechamiento rústico del suelo, excluyendo toda expectativa urbanística en su cuantificación (art. 104 LS 76). Por su parte el *valor urbanístico* (aplicable a los suelos urbanos y urbanizables) se definía como el *rendimiento fiscal del aprovechamiento establecido por el planeamiento* (art. 105 LS 76). En este sentido es de destacar que el legislador de suelo de 1975/1976, siguiendo la ruta iniciada por la LEF 54, renunció a una definición positiva de la deseada (y nunca plenamente alcanzada) objetividad en la tasación. La remisión al valor fiscal significó delegar en éste el cumplimiento efectivo del objetivo buscado, sin atender al hecho de la dificultad, intrínseca a toda tasación fiscal, de atender los continuos cambios experimentados en el planeamiento y el mercado.

Con la LS76 se produjo, por tanto, un avance cualitativo en la confrontación creada entre la valoración objetiva y la de mercado. El nuevo concepto de valor implicaría la práctica derogación de la concepción jurídica recogida en el art. 43.1 de la LEF 54. El valor real, o de mercado, quedaba explícitamente excluido de la valoración territorial, es decir de la determinación del justiprecio expropiatorio del suelo.

Este era el estado de las cosas en 1976. Y es en este contexto y, sobre todo, en el sobrevenido a partir de la interpretación jurisprudencial del conflicto entre las Leyes del Suelo y Expropiación Forzosa en materia de valoración, sobre el que intervendría la Reforma de 1990 y el texto refundido de 1992.

4. LA VALORACIÓN DEL SUELO EN LA ENCRUCIJADA: LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL EN EL PERÍODO 1976/1990

El triunfo momentáneo de la valoración objetiva, alcanzado por la LS 76, fue, casi de inmediato, contrarrestado por la interpretación de la jurisprudencia. A pesar de que la Ley de Suelo tenía una visión global e integradora del territorio y que, en coherencia, generalizaba el sistema de valoración (valor inicial y urbanístico) a toda la tierra emergida[13], la jurisprudencia matizó

[12] Véase Ley 19/75 de 2 de mayo, de Reforma de la Ley Sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana. *Exposición de Motivos*.

[13] El artículo 103 LS 76 se refiere con carácter general a la valoración de *terrenos*. Al valor de todos ellos, y en toda situación. No sólo al resultante de determinado tipo de acciones (de naturaleza o finalidad urbanística).

la aplicación del nuevo sistema valorativo a lo específicamente urbanístico.

Entendió el Tribunal Supremo[14] que la legislación urbanística no representaba sino una excepción, particular y específica[15], a los criterios generales de valoración establecidos en la LEF. Expropiación de tipo *sectorial*[16], con sus normas particulares (los valores inicial y urbanístico) que debía ceder, en caso que la expropiación no viniera motivada por finalidad urbanística, ante los principios generales establecidos en la LEF 54.

La valoración de suelo, así, y con posterioridad a la LS 76, se escindía según fuese la finalidad de la expropiación, o la legislación en que ésta se amparaba:

a) Si la finalidad de la expropiación era *urbanística*, entonces el Supremo no vaciló en decretar el fallecimiento del artículo 43.1 de la LEF 54, y proclamar la plena validez del *valor urbanístico* instituido en la legislación de suelo.

b) Si la finalidad era, en cambio, "sectorial", *"no urbanística",* debía aplicarse el régimen general establecido en la LEF, y muy en particular su art. 43.

Lo anterior condujo no sólo a mantener plenamente vivo el concepto básico establecido en el art. 43.1 (valor de sustitución de mercado), aunque ahora restringido a las actuaciones no urbanísticas, sino, y esto era lo realmente grave, a considerar como normal lo que en otra situación se hubiese conceptuado como un absurdo lógico inaceptable desde una perspectiva racional. Muy particularmente la posibilidad de apreciar, a través del cauce del artículo 43 LEF, expectativas urbanísticas a suelos (no urbanizables) excluidos por el planeamiento de todo potencial desarrollo urbano[17].

La interpretación jurisprudencial relativa a la dualidad de vías valorativas en función de la finalidad de la expropiación, sólidamente razonada desde un punto de vista jurídico[18], provocó, junto a absurdos

[14] Y yo lo critiqué ferozmente en el artículo ROCA (1986): "La problemática de la valoración urbanística en la Ley de Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 97, año XX, marzo-abril 1986. En dicho artículo lancé la tesis de la *esquizofrenia* del Tribunal Supremo al admitir dos vías absolutamente contradictorias de valoración del suelo: la del artículo 43 de la LEF 54 en las expropiaciones generales y la del artículo 105 en la LS 76 en el caso de las valoraciones urbanísticas. He de reconocer y agradecer que los magistrados del alto tribunal (a los que más tarde conocí, y apreció) jamás tuvieron en cuenta el tono desmesurado de mi reflexión crítica (la cual no obstante, mantengo en su *fondo*).

[15] La legislación urbanística no sería, en materia expropiatoria, sino una normativa de carácter *sectorial,* según reconocía el art. 85 de la LEF 54, el cual explícitamente expresa: «Las expropiaciones que se lleven a cabo y las que en cualquier caso realicen las Entidades locales, se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, y en lo no previsto en ellas, al contenido de la presente, con las modificaciones siguientes (...)". Por su parte el artículo 102 del REF 57 estableció que "Las expropiaciones que se realicen por razón de urbanismo se ajustarán a lo dispuesto en la Ley de Régimen del Suelo y disposiciones vigentes o que puedan dictarse en lo sucesivo sobre dicha materia".

[16] Llama la atención la arrogancia con que los «urbanistas» hemos tratado al «resto del mundo» (al resto de intervenciones sobre el territorio) al denominar como *sectoriales* las actuaciones sobre el espacio de carácter «no urbanístico». Desde nuestra lógica, en cambio, la concepción urbanística sería de carácter general, frente a la visión parcial y sesgada de las otras lógicas. No es extraño, por tanto, que «el resto del mundo» (amparado en la LEF, que es una ley general de carácter expropiatorio) nos tratase de igual manera: considerando como sectoriales las intervenciones (y valoraciones) urbanísticas, frente al régimen general de la legislación expropiatoria.

[17] El argumento sería el siguiente: en expropiaciones n*o urbanísticas* (por tratarse, por ejemplo, de la construcción de una carretera), sobre suelo *sin expectativas urbanísticas* reconocidas por el planeamiento (por ser suelo no urbanizable), no podría aplicarse el criterio de valor urbanístico o inicial resultante de la LS, razón por la cual habría que acudir a criterios no urbanísticos de tasación (art. 43.1 LEF), a través de los cuales se apreciaban, sin embargo, *expectativas urbanísticas,* y se indemnizaban. Para un análisis jurisprudencial detallado véase ROCA (1986): *op. cit*. Obviamente dicho planeamiento forzaba en extremo el concepto de valor real, entendido como valor del ser, no del devenir, establecido en la propia jurisprudencia. Sin embargo, las sentencias del Tribunal Supremo fueron obviando, lentamente, la aplicación a estos casos del artículo 36.1 de la ley de expropiación, no teniendo empacho, a modo contrario, de aplicar dicho recurso cuando el planeamiento generaba minusvalías.

[18] Hay que reconocer que lo que, en 1976, podía parecer claro a los "urbanistas" no lo estaba tanto para «el resto del mundo». El propio Ministerio encargado de velar por la aplicación de la LS promovía, sólo un año después de la aprobación del texto refundido, una nueva Ley de Carreteras en la que se acudía a los criterios de la legislación expropiatoria, en vez de la Ley de Suelo. Y así sucedió con cuantas legislaciones sectoriales impulsó posteriormente, así como con la práctica expropiatoria de las Administraciones y empresas públicas concernidas: AENA, RENFE, Autoridades Portuarias, etc. Además, y sobre todo, la Constitución (y los Estatutos de Autonomía) cancelaron definitivamente el espejismo creado en 1976 relativo a entender la Ley de Suelo como una ley integral de ordenación del territorio: las competencias relativas a éste se escindieron entre las exclusivas del Estado (entre las que no se contaba el urbanismo) y las relativas a las Comunidades Autónomas (incluido el urbanismo). El urbanismo dejaba de ser un instrumento global de ordenación territorial, y con él cayó (como si de un castillo de naipes se tratara) la pretendida universalidad del sistema valorativo implantado en 1976. La jurisprudencia del Supremo era esquizofrénica, ¡pero había sólidas razones para que así fuese!

lógicos como los mencionados anteriormente, algunos efectos positivos: el reconocimiento de que la valoración urbanística era un marco incontrovertible de referencia en las actuaciones de este signo; marco frente al cual cedía el sistema de referencia establecido en la LEF. Por primera vez se ponía en cuestión, aunque fuese de forma limitada, el imperio de la legislación de expropiación en lo concerniente a la valoración del suelo. Pero junto a ello coexistían elementos claramente negativos desde la lógica del interés público: la incapacidad de la Administración del Estado (e incluso de la Autonómica y de las Corporaciones locales en caso de intervenciones "no urbanísticas"), para acudir a los criterios valorativos de la Ley de Suelo al no tener competencias urbanísticas, condujo en la práctica totalidad de los casos a la indemnización de expectativas urbanísticas no amparadas en el planeamiento.

La insistente pervivencia del artículo 43 de la LEF posibilitaba el continuado derroche de caudales públicos. El beneficio de unos pocos venía a ser sufragado por el concurso de todos los ciudadanos (vía impositiva). La valoración de suelo se encontraba, por tanto, ante una *encrucijada*. De prevalecer el criterio generalista de la Ley de Expropiación se volvería al antiguo sistema del valor real, con todos los inconvenientes del mismo[19]. De prevalecer, en cambio, el criterio de la Ley de Suelo, el sistema objetivo de tasación del suelo se afirmaría plenamente, erradicando el valor de mercado del mundo jurídico de la expropiación de suelo.

En este contexto la Ley de Reforma de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1990, así como el Decreto Legislativo de 1992 (LS 92), vinieron a dar un paso cualitativo en la clarificación del debate valor objetivo/valor de mercado. La LS 92 generalizó la valoración urbanístico/inicial a toda actuación expropiatoria, con independencia de la finalidad o legislación en que aquélla se amparase. El artículo 46 de la LS 92 explícitamente manifestaría:

> "1. Las valoraciones del suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley. 2. Estos criterios regirán *cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime*."

El dilema se había resuelto, al menos desde un punto de vista jurídico[20], con la hegemonía de la valoración objetiva, así como por la erradicación del mundo jurídico del concepto recogido en el art. 43.1 de la LEF 54 (referido a la tasación del suelo). De forma consecuente,

> "la LS 92 derogó de forma explícita las normas en materia de valoración de suelo recogidas en la legislación expropiatoria" (artículos 36, 38, y sobre todo, 43)[21].

---

[19] Hay que añadir, no obstante todas las críticas que le hemos dedicado, un elogio hacia el art. 43 de la Ley de Expropiación. Dicho artículo, que desregulariza la metodología de valoración con tal de alcanzar el objetivo último del valor de mercado, es una excelente norma desde la perspectiva del buen valorador. El valor real, por ejemplo, no tendría porque interiorizar plusvalías no admitidas por el planeamiento, puesto que, como es unánimemente admitido por la doctrina más cualificada en materia de valoración inmobiliaria, el valor de mercado es el precio más probable que acordarían una oferta y una demanda que actuasen económicamente, sin intereses cruzados, y *en el marco de la legalidad*. El valor de mercado bien entendido, por tanto, no genera ningún tipo de desconfianza ni de temor al tasador experimentado, puesto que es el objeto mismo de la disciplina teórica y profesional de la evaluación inmobiliaria.

[20] Ya entonces advertimos que la derogación *jurídica* del art. 43 por lo que respecta a la valoración del suelo no implicaba, ni podía implicar, la derogación *real* de éste del corazón de las personas. La indemnización a un precio distinto del de mercado genera una sensación intrínseca, inderogable, de inequidad. De ahí que no baste con la derogación jurídica de una norma, ni con su sustitución legal por otra, para que desaparezca de la realidad. Mientras la nueva norma no tenga la fuerza para imponerse en la mentalidad de la gente, en la vida misma, no puede admitirse con rigor que la vieja norma haya sido en verdad derogada, puesto que la realidad permite, por múltiples caminos indirectos, el mantenimiento de las prácticas (y de las ideas) tradicionales, consuetudinarias. De ahí precisamente la responsabilidad histórica de las nuevas ideas, prácticas y normas: para su plena vigencia es preciso que entren a formar parte del «corazón», del imaginario colectivo, de la sociedad. Y para ello es preciso que estén sólidamente articuladas, en lo científico, lo jurídico y lo ideológico. Por desgracia a la LS 92 le faltó una parte de ese rigor.

[21] La disposición derogatoria única de la Ley de 1992 establecía en su epígrafe tercero: "3. En especial quedan derogados los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la *legislación expropiatoria*". Cabe añadir, además, que dicho precepto fue plenamente confirmado por la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, sobre las leyes 8/90 y el Decreto Legislativo 1/92. El artículo 43.1 de la LEF 54 quedaba, así, plenamente derogado. Derogado, por supuesto, en lo relativo a la valoración del suelo. Para el resto de supuestos expropiatorios (vuelo, derechos reales, arrendamientos, indemnizaciones por daños y perjuicios, ...) el artículo 43 se mantuvo plenamente vigente.

5. LOS PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA VALORACIÓN DE SUELO EN LA LEY 6/98: ¿HACIA EL VALOR DE MERCADO?

"En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer *un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo*, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación. Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la Ley de Suelo, de forma, que, a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, *el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo,* único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria. A partir de este principio básico, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas."

Con estas palabras presenta, la Exposición de Motivos de la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998 (Ley 6/98), la reforma del hasta entonces vigente sistema de valoración de suelo relativo a la LS 92. Dicho sistema había quedado fuertemente afectado por la sentencia del Tribunal Constitucional de 1997 (STC 61/97). En este contexto la Ley 6/98 vino a rechazar la configuración básica del derecho de propiedad establecido en la Ley de Suelo de 1992, especialmente en lo concerniente al proceso de adquisición gradual de facultades urbanísticas[22], retornando a la formulación clásica en la legislación urbanística española del artículo 76 de la LS 76 (art. 2.1 de la Ley del 98), esto es al reconocimiento ínsito al derecho de propiedad de la apropiación privada del aprovechamiento urbanístico. Posicionamiento que tuvo su correlato, en cuanto a la valoración del suelo, en el reconocimiento a efectos expropiatorios de las expectativas de aprovechamiento, con independencia del grado de cumplimiento efectivo de los deberes urbanísticos. Por tanto, *la Ley 6/98 retornó al sistema "clásico" de valoración de expectativas, no de derechos adquiridos*, a diferencia de lo establecido en 1990/92[23].

[22] La Exposición de Motivos de la Ley 8/90 resumió, de este modo, su sistema de valoración: "Al definir las condiciones básicas del derecho de propiedad, la Ley desarrolla principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción. Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley) sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (artículo 47.2), según el cual 'la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos'. Este nuevo esquema, que debe contribuir a la disminución de las tensiones especulativas y facilitar una mayor intervención administrativa en el mercado del suelo, descansa en los siguientes fundamentos:

1. El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal.
2. Resulta, por ello, obligado diferenciar las diversas facultades que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con el proceso de ejecución del planeamiento, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de ellas.
3. La valoración de estas facultades en función de los aprovechamientos urbanísticos sólo es aceptable y coherente para las surgidas a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento. Para las anteriores, su valoración debe prescindir de aquéllos e incorporar sólo la posibilidad efectiva de modificación física del terreno, pues aún no se han adquirido dichos aprovechamientos."

En este sentido el artículo 50.1 del texto refundido de 1992 refleja con suma claridad la vinculación entre la adquisición gradual de facultades urbanísticas y la valoración del suelo propuesta por dicha ley: "El valor urbanístico se determinará en función del conjunto de derechos o facultades de este carácter que, en el momento de practicarse la valoración, se hubieran adquirido".

[23] El antagonismo denotado por la Ley 6/98 respecto al sistema de valoración de la LS 92 no fue, sin embargo, absoluto. La reforma de 1998 reafirmó el camino, iniciado en 1990/92, relativo a unificar el sistema de tasación de los terrenos en torno a los criterios establecidos en la legislación de régimen de suelo. El artículo 23 de la Ley 6 confirma la plena derogación, a los efectos de expropiación, de los procedimientos de valoración determinados en la LEF, y su sustitución completa por los fijados en la legislación de suelo, con independencia de la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que

Sin embargo, el más significativo principio vertebrador de la valoración de suelo establecido en la Ley 6/98 consistió en la búsqueda del *valor real* como objetivo último de la indemnización expropiatoria. Como se indicaba en la Exposición de Motivos de la Ley 6/98, uno de sus principios rectores se fundamentó en el abandono de los conceptos de valor urbanístico e inicial (valoración *objetiva*), con el consecuente retorno al *valor de mercado*. La reforma de 1998 no pretendió tan sólo la supresión del proceso de patrimonialización de las facultades urbanísticas, con el consiguiente regreso al estatuto jurídico del derecho de propiedad resultante de las leyes de 1956/76, sino que, en el específico terreno de las valoraciones, dirigió su horizonte temporal al sistema histórico de las leyes expropiatorias; es decir, el retorno al criterio del valor real de mercado. Un retorno a 1954 caracterizado, eso si y como se ha dicho, por el mantenimiento de la concepción básica de las sucesivas leyes del suelo (con la excepción, como se ha indicado, de la fracasada reforma de 1990-1992) relativo a reconocer las expectativas urbanísticas resultantes del planeamiento como pertenecientes, de forma ínsita, al derecho de propiedad. El retorno a 1954 pretendido por la Ley 6/98 era, por tanto, parcial[24]: buscaba valorar el *devenir,* como todas las leyes de suelo anteriores, pero hacerlo a *valor de mercado,* como la legislación clásica en materia de expropiación forzosa.

De esta forma el sistema de valoración propuesto por la Ley 6/98 se asemejó, al menos de forma aparente, al regulado en 1954. Los bienes y derechos se valorarían, primero, de acuerdo a criterios *objetivos* (recuérdese: art. 38 de la LEF), para, a continuación, garantizar que los mismos se justipreciasen al valor real de mercado (art. 43 de la LEF). En primer lugar *valoración fiscal* (art. 27.2 y 28.1, 2 y 3 Ley 6/98)[25], y sólo cuando la misma no permitiese garantizar el valor real, remisión a la *valoración de mercado* (método residual, art. 27.2 "in fine" y 28.4 de la Ley 6/98)[26].

---

la legitime. Se confirmaba así, de forma por el momento definitiva, la vieja polémica acerca de la esquizofrenia legal de mantener de forma simultánea dos formas o criterios contrapuestos de valoración. Como se ha indicado en el epígrafe 4.º de este artículo, la derogación expresa del art. 43.1 LEF, a efectos de la valoración de suelo, se produjo fruto de la Ley 8/90 y del texto refundido de 1992 (Disposición Derogatoria Única). Algunos autores han proclamado la recuperación de la vigencia del citado 43.1 resultado de la derogación, por la Ley 6/98, de la LS de 1992. Hecho que vendría confirmado por la voluntad manifestada por el legislador (en la Exposición de Motivos) de recuperar el valor real como objeto último de la tasación. Sin embargo dicho planteamiento carece de base. Un símil podría bastar para comprender que el 43.1 LEF 54 continuó "muerto" tras la Ley 6/98: si B mata a A y C mata a B, no por ello A recupera la vida. Ni siquiera en el mundo jurídico, donde la capacidad creadora del legislador puede hacer revivir leyes fenecidas. La derogación, por la Ley de 1998, de la LS 92 no permite suponer la recuperación de vigencia del art. 43 en lo relativo a la tasación del suelo, máxime cuando la propia Ley 6 introduce nuevos criterios valorativos que, ahora, son los que enmarcan el cuadro vigente en materia de valoración expropiatoria. La supuesta "recuperación del espíritu del 43 LEF" queda condicionada, por tanto, al contenido concreto de la regulación de suelo establecida en la nueva Ley, debiendo remitirse al mismo el análisis acerca de la pervivencia o no de dicho "espíritu", como más adelante se realiza en este mismo epígrafe. Mientras tanto cabe concluir que el tantas veces mentado artículo permanece derogado.

[24] Recordemos de nuevo que el art. 36.1 de la LEF 54, siguiendo la senda abierta por la Ley de Expropiación de 1879, no reconocía como legítimas las plusvalías del plan o proyecto que genera la expropiación. La Ley 6/98, al reconocer plenamente las expectativas urbanísticas derivadas del planeamiento, no pretendió un retorno completo al sistema de 1954. En realidad abogó por un sistema híbrido: valorar expectativas (resultante de la lógica de las leyes del suelo), pero hacerlo a valor de mercado (concepto clásico de justiprecio establecido en las leyes de expropiación).

[25] Artículo 27: "2. Cuando el suelo urbanizable estuviese en la situación descrita en el número 1 del artículo 16 [suelo urbanizable delimitado o sectorializado], el valor del mismo se obtendrá por aplicación, al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales."

Artículo 28: "1. El valor del suelo urbano sin urbanización consolidada, se determinará, salvo lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, por aplicación al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido, del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno concreto a valorar. 2. En los ámbitos de gestión que tengan por objeto la reforma, renovación o mejora urbana, el aprovechamiento de referencia de cada parcela, a los sólos efectos de su valoración, será el resultante del planeamiento o el resultante de la edificación existente, si fuera superior. 3. En el suelo urbano consolidado por la urbanización, el valor del suelo se determinará por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto, del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral."

[26] Artículo 27.2 "in fine": "En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual."

Artículo 28.4: "En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual."

Sin embargo existen fuertes dudas de que el objetivo de la Ley del 98 de retornar al espíritu de la LEF fuese plenamente alcanzado. Como tantas veces ocurre una cosa son los deseos y otra la realidad, y en este sentido no parece que existiese, tampoco en este caso, una plena concordancia entre lo expresado en la Exposición de Motivos (las aspiraciones o metas que se marca el legislador) y el articulado de la Ley (los resultados efectivos).

Un botón de muestra lo tenemos en el artículo clave en materia valorativa, el artículo 25 ("criterio general de valoración"):

> "El suelo se valorará según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes".

En dicho artículo, por tanto, nada se indicaba respecto al valor real o de mercado, siendo, en este sentido, significativa la modificación de su redactado a lo largo de la tramitación parlamentaria. La formulación original (tal como establecía el anteproyecto de Ley) del art. 25 remitía al valor real en cuanto objeto último de la valoración urbanístico-expropiatoria. Sin embargo, tras su discusión parlamentaria, se produjo una renuncia expresa a tal tipo de formulación, desapareciendo del articulado toda referencia expresa al mercado[27].

Pero es que, además, ningún otro artículo de la Ley finalmente aprobada[28] hizo referencia, ni directa ni indirectamente, al valor real. Es más, la redacción de la práctica totalidad del Título III, relativo a las *Valoraciones*, vino impregnada de una lógica que en nada se enraizaba en la concepción liberal del valor de mercado. La referencia en el referido art. 25 a la "clase" (el estatuto jurídico o clasificación del suelo) y a la "situación" (el diferente valor del suelo en función a su localización[29]) es un síntoma de lo desarrollado en los artículos posteriores:

> "la valoración del suelo se estableció, en la Ley 6/98, en un marco claramente instalado en criterios objetivos de evaluación"[30].

La desaparición del proceso progresivo de patrimonialización, con el consiguiente retorno al derecho urbanístico clásico[31] diseñado por las leyes del suelo de 1956 y 1976, unido a los criterios valorativos desarrollados en el Título III de la Ley 6/98, sugieren que el modelo que en materia de valoración iluminó al legislador no fue en absoluto, y pese a lo expresado en la Exposición de Motivos, el recogido por la

---

[27] Asimismo los borradores iniciales de la Ley de 1998 presuponían, incluso en la valoración de suelo con aprovechamiento urbanístico consolidado por el planeamiento (suelos urbano y urbanizable sectorializado), un protagonismo singular al método de comparación de mercado, el resultado del cual (el valor real de mercado) debería ser en todo garantizado. La eliminación de esa remisión al método valorativo de comparación viene confirmada con la desaparición en el articulado finalmente aprobado del carácter de *mínimo indemnizatorio* atribuido al valor del suelo no urbanizable (tasado en función al método de comparación).

[28] Excepción hecha del art. 26, relativo al suelo no urbanizable, en el que el método de comparación de mercado ocupó un papel determinante en la estimación del valor.

[29] Dicha remisión a la localización como factor determinante del valor del suelo es una redundancia. El suelo es, ante todo, localización en la estructura urbana; de ahí que la referencia a la situación como elemento de valoración sea una obviedad tal vez innecesaria.

[30] La afirmación anterior viene corroborada en tres aspectos centrales de la regulación administrativa de la valoración del suelo establecida en la Ley 6/98: 1) El criterio general relativo a la valoración de los suelos urbano (art. 28) y urbanizable (sectorializado) (art. 27.2) remitía "prima facie" a la evaluación fiscal del suelo, no al valor de mercado. 2) Dicho valor de mercado no ocupaba ni siquiera un lugar subsidiario: en los casos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores fiscales (art. 27.2 "in fine" y 28.4) la estimación del valor se establecía de acuerdo con el método residual, no por medio del método de comparación de mercado. 3) El valor del suelo no urbanizable (o urbanizable no sectorializado), en la estimación del cual si ocupaba un lugar relevante el mercado, no representó, como si lo hacía en la Ley de 1976 (art. 108 LS 76), un mínimo indemnizable. El método comparativo no reapareció, por tanto, ni siquiera de forma indirecta, en la valoración de los suelos con expectativas urbanísticas expresamente definidas por el planeamiento. Aún así una parte de la doctrina ha querido ver el retorno al concepto de valor real en el redactado de los artículos art. 27.2 "in fine" y 28.4: la remisión al valor residual garantizaría la indemnización del valor real, del mismo modo que había hecho el art. 43.1 de la LEF 54. Este razonamiento olvida que ambas situaciones, referencia al método residual en la Ley 6/98 y garantía del valor real de mercado en la LEF, diferían de forma notoria: mientras este último se elevaba, en la LEF 54, a la categoría de criterio general de valoración, la remisión al método residual, establecido en la Ley 6/98, tenía un carácter claramente tasado y subsidiario, limitado a las situaciones de "inexistencia, pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales o inaplicabilidad de éstos por modificación de las condiciones urbanísticas tenidas en cuenta al tiempo de su fijación". Las condiciones de mercado (el alejamiento de los valores catastrales de la realidad del mercado) no aparecieron en ningún caso como uno de los criterios para la sustitución de la valoración catastral por la residual, ni siquiera en el caso de la llamada "pérdida de vigencia" (concepto jurídico, no económico, que, de acuerdo a la normativa catastral, sucede pasados 10 años del establecimiento de los valores catastrales si no se ha procedido a su revisión).

[31] Entendemos aquí como "clásico" el derecho "conjunto" a edificar y urbanizar inherente al *ius aedificandi*. Esto es, en el contexto de las leyes del suelo de 1956 y 1976, el derecho a la apropiación privada de las expectativas urbanísticas generadas por el planeamiento urbanístico.

legislación expropiatoria, sino específicamente el de dichas leyes del suelo, y más concretamente el de la Ley de 1976[32]. De ahí que la pretensión de que la nueva Ley retornase al valor real de mercado así como de lo manifestado por alguno de los impulsores del proyecto legislativo[33], no puede afirmarse con rigor. Como ya se ha indicado, una cosa son los deseos y otra la (a veces cruda) realidad. La realidad nos indica que, a pesar de los deseos del legislador del 98, se produjo un ligero desajuste en la "máquina del tiempo" de nuestro Viajero. Como en las películas de ciencia ficción, donde un pequeño error en el establecimiento del reloj de la máquina puede representar la irrupción en un escenario temporal no deseado, el legislador urbanístico de 1998, que había puesto rumbo al artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, recaló finalmente en un "destino" imprevisto: el marco valorativo de la Ley de 1976.

El desarrollo legislativo de la Ley 6/98 realizado en 2002-03 (leyes 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes) ratificarían el rumbo emprendido, reforzando el carácter reglado, y no de mercado, de la valoración expropiatoria[34].

6. ¿SER O DEVENIR?

La larga marcha emprendida en 1956 y culminada en 1976 tuvo que pagar un elevado precio con tal de garantizar el principio de valoración objetiva frente a la real de mercado. Y dicho precio no fue otro que admitir la incorporación en el justiprecio urbanístico la indemnización de *expectativas de derecho* frente a los *derechos*

[32] Efectivamente, tal como la Ley de Suelo de 1976 propuso, los criterios centrales de valoración que recogió la Ley 6/98 pueden sintetizarse de la siguiente forma: 1) La valoración del suelo se realiza en base a la clasificación del suelo (art. 25). El estatuto jurídico de la propiedad, regulado por medio de la clasificación, establece una evidente distinción en los criterios y métodos de evaluación. Y en este sentido, a pesar de la voluntad expresada de eliminar toda distinción entre valor "urbanístico" e "inicial", resurge (art. 26, 27 y 28) la distinción radical entre la valoración del suelo no urbanizable (y urbanizable no sectorializado), es decir de los terrenos desprovistos de aprovechamiento urbanístico conforme al planeamiento, y urbano o urbanizable (sectorializado). Las "tijeras" introducidas por el derecho urbanístico implantado en 1956, y llevadas hasta sus últimas consecuencias en 1976, permanecen en la nueva legislación de suelo. Y 2) La valoración del suelo con expectativas urbanísticas consolidadas, esto es el urbano y el urbanizable sectorializado, se realiza de acuerdo al valor fiscal del aprovechamiento urbanístico establecido por el planeamiento (art. 27.2 y 28). Formulación del todo simétrica a la establecida en la Ley de Suelo de 1976 (art. 105), y que implica el reconocimiento de dos ideas fundamentales: *a*) El *qué* se evalúa viene determinado por el plan (el aprovechamiento urbanístico). Es decir, el planeamiento concreta los m^2 de techo o los m^3 apropiables privadamante de los usos lucrativos que correspondan. *b*) Mientras que el *cuánto,* esto es la cuantificación económica de dicho aprovechamiento, viene concretado de forma pretendidamente objetiva por medio del recurso a la evaluación de carácter fiscal.

[33] Así, por ejemplo, el ministro de Fomento al presentar la Ley en el Colegio de Arquitectos de Cataluña (mayo de 1998), interrogado sobre como podía decirse (en la Exposición de Motivos) que se había vuelto al valor de mercado cuando el criterio básico de valoración continuaba siendo de naturaleza fiscal, afirmó "que como todo el mundo ya sabe *el valor fiscal es el valor de mercado*". Ciertamente "todo el mundo sabe" que eso no es cierto.

[34] Con mayoría absoluta el gobierno del Partido Popular pudo, a partir del año 2000, enmendar la Ley 6/98 en el sentido original de recuperar los criterios de valoración de la legislación de expropiación forzosa. Sin embargo, las dos reformas que emprendió, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social y la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes fueron en el camino opuesto, dirigidas a reforzar los criterios reglados de tasación del suelo. La primera de ellas, en su artículo 104, modificó el artículo 25 de la Ley de 1998, añadiendo un segundo epígrafe: "2. La valoración de los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal, tanto si estuvieran incorporados al planeamiento urbanístico como si fueran de nueva creación, se determinará, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, según la clase de suelo en que se sitúen o por los que discurran. No obstante, en el supuesto que el planeamiento urbanístico los haya adscrito o incluido en algún ámbito de gestión, a los efectos de su obtención a través de los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, su valoración se determinará en función del aprovechamiento de dicho ámbito, conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes." Modificación dirigida a limitar la jurisprudencia del Tribunal Supremo que, contra la letra y el espíritu del citado artículo 25 y en una sui generis aplicación implícita del criterio de libertad estimativa del artículo 43.1 de la LEF 54, tendía a reconocer aprovechamiento urbanístico a los suelos destinados a infraestructuras con independencia de la clasificación de suelo establecida en el planeamiento urbanístico. La segunda de ellas, en sus artículos 4 y 5, modificó parcialmente el redactado de la Ley 6/98 relativo a la valoración del suelo urbanizable (art. 27) y urbano (art. 28). Especial relevancia tuvo la nueva regulación de la tasación del suelo urbanizable no delimitado, en la que se excluyó la posibilidad de considerar expectativas procedentes del planeamiento urbano: "[27]2. El valor del suelo urbanizable, no incluido por el planeamiento en los ámbitos a los que se refiere el apartado anterior y hasta tanto no se apruebe el planeamiento de desarrollo que establezca la legislación urbanística, se determinará en la forma establecida para el suelo no urbanizable, *sin consideración alguna de su posible utilización urbanística*". El legislador del 2002-2003, por tanto, lejos de recuperar la noción de valor real de mercado, intrínseca a legislación expropiatoria, consolidó el carácter reglado introducido en la Ley 6/98, abundando en los criterios objetivos de tasación del suelo.

auténticamente *adquiridos,* plenamente patrimonializados. Las leyes del suelo[35] ratificaron, por tanto, un modelo de valoración post-plan, no pre-plan. El valor del suelo, una vez concebido el aprovechamiento urbanístico por el acto alumbrador del mismo (la aprobación del planeamiento), incardinaba las expectativas de lucro generadas por aquél. Se renunciaba así, por tanto, a un sistema de valoración basado en el *valor de lo existente*[36]. El «poder ser» se primaba frente a la «realidad». El «devenir» frente al «ser». Este es el camino por el que optó la legislación urbanística española desde sus orígenes en 1956[37].

La prudente prevención de la legislación expropiatoria acerca de la no indemnización de expectativas urbanísticas se vería plenamente sustituida por la firme convicción del legislador urbanístico (ahora de suelo) acerca de reconocer tales expectativas en el justiprecio, en el valor de la propiedad privada del suelo. Las Leyes del Suelo de 1956 y 1976, y también la Ley 6/98, optaron en la práctica por un modelo de tasación en el que la configuración económica del derecho de propiedad y por lo tanto su indemnización en caso de expropiación, se identificaba con las *expectativas de aprovechamiento* generadas o amparadas, por el *planeamiento*[38].

Llama la atención que ese fuese el proceder de la legislación en materia de suelo, cuando ésta, en 1956, reclamaba de forma explícita el deber de la administración de impedir un enriquecimiento injusto de la propiedad inmobiliaria. Así la Ley del 56, al justificar el modelo de la valoración en ella adoptado (los cuatro valores: inicial, expectante, urbanístico y comercial) indicaba:

> "Estas clasificaciones tienden a facilitar la urbanización y edificación del suelo en los supuestos en que se suscita el conflicto de intereses entre el propietario y el beneficiario de la expropiación, sin olvidar que en el trance de tasar terrenos no urbanizados ante la disyuntiva de valorarlos a precio alto, con beneficio para el primitivo propietario, o a precio económico, no mayor que el correspondiente a la utilización actual y sin considerar expectativas futuras, la elección es clara: es preferible que el primero no obtenga beneficio y que el que hubiere de derivarse de la transformación del terreno en solar se atribuya, como estímulo, al urbanizador. Lo mismo cuando se trata de justipreciar solares retenidos indefinidamente sin edificar por sus poseedores; la Ley previene explícitamente que en este supuesto no serán, aplicables valores comerciales[39]."

La Ley del 56 parecía, por tanto, apostar por el urbanizador (y el promotor-constructor) frente al propietario del suelo, y por la expropiación-concesión como sistema prioritario de actuación. Nada en realidad fue exactamente así. La expropiación-concesión fue marginada frente al uso inmensamente mayoritario del resto de sistemas de actuación (especialmente frente al de cesión de viales, es decir: el que más beneficiaba a la propiedad del suelo). El urbanizador-concesionario prácticamente dejó de existir. Y la Ley, en la práctica, otorgó en exclusiva las expectativas del planeamiento a la propiedad privada del suelo.

Inconsecuencia en la aplicación de los principios rectores de la Ley del 56, que también cabe hacer extensiva a la Ley de Suelo de 1976. Ésta indicaba, al explicar el estatuto jurídico de la propiedad del suelo:

---

[35] Nos referimos aquí a las leyes del suelo de 1956 y 1976 así como a la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones de 1998. Como ya se ha indicado previamente, la Ley 8/90, y con ella el Texto Refundido del 92, vino a romper este planteamiento, pasando a valorar derechos adquiridos. Al hablar del sistema valorativo de las leyes del suelo nos referimos, por tanto, al período 1956-2007 (hasta la entrada en vigor de la Ley 8), con el paréntesis 1990-1997 (entre la Ley de Reforma, 8-90, y la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Texto Refundido de 1992).

[36] Como hizo la *Town and Country Planning Act* inglesa de 1947, en la cual únicamente se reconocía a la propiedad el *existing value*, frente al *market value*, o valor de mercado.

[37] En este sentido es significativo lo indicado en el artículo 95 de la LS 56: "El incremento de valor producido por el de expectativas o por modificaciones del planeamiento se estimará proporcionalmente al aumento de valor urbanístico que implique el *mayor volumen de posibilidades de edificación*". En el mismo sentido el artículo 105 de la LS 76, como ya se ha indicado, identificó el valor urbanístico con el rendimiento fiscal del *aprovechamiento* reconocido en el planeamiento.

[38] Éstas, y no cualquiera otras, eran las expectativas protegidas jurídicamente por la legislación urbanística. La Ley de Suelo no ha amparado nunca, por tanto, expectativas «virtuales», de tipo mental o psicológico, que puedan producirse en el mercado.

[39] Ley de Suelo de 1956: *Exposición de Motivos.*

> "La aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos por el propio Plan. La expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos. El Plan General vincula negativamente determinados terrenos, cerrando la posibilidad de su futura urbanización. Para los demás, se limita a orientar el criterio de su futura programación, pero sin regular ninguna expectativa concreta. La regulación de los terrenos a nivel de Plan Parcial consolida de forma concreta la expectativa de urbanización. Sin embargo, esta expectativa tampoco es definitiva, si no va inmediatamente seguida de la ejecución de la urbanización y del cumplimiento por el propietario de sus obligaciones y cargas. Por el contrario, queda condicionada por unos plazos de caducidad que permiten, frente a su titular, reintegrar los terrenos automáticamente a su primitiva situación de rústicos en el caso de que la ejecución inmediata del plan se viese frustrada. (...) El principio según el cual el planeamiento no confiere directamente el derecho a edificar tiene su reflejo, en materia de valoraciones del suelo, en la aplicación del criterio según el cual el valor que a éste se reconoce debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas derivadas del Plan que se observe en cada caso. *El valor se independiza así, en gran medida, de las puras calificaciones formales y se hace depender fundamentalmente del efectivo cumplimiento del Plan, del que depende asimismo la adquisición del derecho a edificar*[40]."

El legislador del 75/76, como el del 56, parecía apostar, por tanto, "de entrada", por excluir la expectativa urbanística como inherente al derecho de propiedad. La *aptitud* para edificar la daría el plan, pero el *derecho* vendría condicionado al cumplimiento de los deberes urbanísticos hasta su plena patrimonialización. Y esta concepción tendría su reflejo en materia de valoraciones mediante la desvinculación del valor del suelo de las calificaciones formales, y hacer depender aquél, exclusivamente, del efectivo cumplimiento del plan.

Pero como se constata en tantas ocasiones, una cosa son las buenas intenciones y otra muy distinta la actuación real. El legislador urbanístico al confiar en exclusiva la responsabilidad de la transformación urbana a la propiedad fundiaria tuvo que ceder en sus pretensiones originales. La defensa a ultranza de que era el planeamiento el que determinaba el uso y destino del suelo y establecía, por medio de la clasificación y la calificación, y en virtud de lo establecido por la ley, el régimen jurídico del suelo, tuvo como contrapartida el reconocimiento de que los aprovechamientos (y por tanto las expectativas de ellos derivadas) pertenecían exclusivamente[41] a los titulares del suelo. Ese fue el "precio" que se tuvo que pagar para alcanzar el tránsito del urbanismo como "cuestión particular", sometida en lo fundamental al derecho civil, a su plena publificación[42].

Esa casi ciega confianza en el propietario de suelo viene magistralmente expresada en el conocido artículo 76 de la LS 76[43], auténtica pieza cumbre del derecho urbanístico español:

> "Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley, o, en virtud de la misma, por los planes de Ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios[44]."

Las *facultades urbanísticas* son intrínsecas al derecho de propiedad (aunque su *ejercicio* venga condicionado al cumplimiento previo o simultáneo de los deberes urbanísticos). No se ha "publificado" (nacionalizado) el derecho de desarrollo urbano, que continúa siendo de naturaleza privada (en cuanto a su dominio o titularidad), sino, tan sólo[45], el acto de *delimitación* del mismo.

[40] Ley 19/75 de dos de mayo: *Exposición de Motivos*.

[41] Fuera de la correspondiente «cesión» del 10% de aprovechamiento medio en suelo urbanizable.

[42] Dicho «precio» es, también, la principal singularidad del derecho urbanístico español respecto de otros países que se propusieron objetivos similares, por ejemplo, al de Inglaterra (y Gales), donde dicha publificación se asoció a la nacionalización del derecho de desarrollo urbano *(decelopment right)*.

[43] Fíjense en que extraordinaria simetría, el de la Ley del 76, cuyo principal artículo lleva por número el del año por el que se la conoce.

[44] Ley de Suelo de 1976, art. 76. Artículo 2.1 de la Ley 6/98.

[45] La expresión "tan sólo" parece de denotar insuficiencia y hasta cierto punto así es en realidad. Pero representa un salto de gigante respecto a la concepción civil, liberal, de propiedad, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la doctrina.

De ahí que, en el contexto de las leyes del 56 y del 76 (y también de la Ley 6/98), el aprovechamiento pertenezca en exclusiva al propietario. Y por tanto también las expectativas que del mismo puedan derivarse. En la legislación de suelo, a diferencia de la de expropiación forzosa, lo que se valoran son los *aprovechamientos "post plan"*, no los anteriores al plan o proyecto que legítima la intervención. Ese fue el auténtico precio pagado, en materia de valoración, por el compromiso histórico que alumbró las leyes del 56-76. Esa fue la concesión que se tuvo que aceptar en la desesperada búsqueda de la objetividad en la valoración del suelo.

Dicha concesión tuvo una manifestación especialmente diáfana en dos lugares críticos del proceso urbano:

a) En el *proceso de urbanización* del suelo rústico[46], en el cual se aceptaban, en contradicción con lo establecido en la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma de 1975, los aprovechamientos derivados del Plan General, aun cuando no se hubiese procedido al desarrollo del planeamiento parcial correspondiente, ni a la urbanización efectiva.

b) En el *proceso de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos*, en que se valoraban íntegramente las expectativas otorgadas por el plan, sin descuento alguno.

Las expectativas de lucro derivadas del planeamiento correspondían, así, en exclusiva a los propietarios de suelo. Monopolio en la apropiación del aprovechamiento que operaba, incluso, en caso de "expropiación-sanción", lo cual evidenciaba el carácter, en el fondo no sancionatorio, de dicho tipo de expropiación[47].

La concepción adoptada en 1956-76, y confirmada en 1998, comportó, a su vez, una situación abiertamente paradójica en el terreno de la valoración-indemnización: la dualidad de *valores que se deducían de la expropiación y de la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración* (en caso de modificación y revisión del planeamiento). En el primer caso, y como se ha visto, el valor del suelo se derivaba de las expectativas de aprovechamiento establecidas por el planeamiento (con independencia, incluso, del efectivo cumplimiento de los deberes urbanísticos). En el segundo, en cambio, se indemnizaban, tan sólo, los *derechos auténticamente adquiridos.* Magnanimidad en la expropiación frente a la cicatería en la indemnización por responsabilidad patrimonial, tal era el resultado al que condujo el sistema valorativo de las leyes del suelo.

Dicha dualidad de caminos tenía su base, junto al artículo 76 (y 105) como ya hemos visto, en el art. 87.1[48] de la antigua Ley de 1976. En dicho artículo se sustentó el principio de "no indemnización" por motivos de diferente calificación urbanística, al definir ésta "el estatuto normal" de la propiedad, así como, en consecuencia, el no derecho a exigir compensación económica cuando el planeamiento volviese sobre sus propios actos, modificando a la baja las expectativas de aprovechamiento[49].

La soberanía de la acción pública de planeamiento, la plena capacidad de la colectividad de variar sus determinaciones, ratificada sin apenas dudas por la jurisprudencia *(ius variandi),* tenía en

[46] Y de *reurbanización* en las operaciones de reforma interior o renovación en suelo urbano.

[47] Ese era uno de los resultados más paradójicos de la Ley del 76. La valoración en igualdad de condiciones de la "expropiación-sanción" respecto de la no sancionatoria ("expropiación-sistema", por ejemplo) puso al desnudo una de las más evidentes inequidades de la legislación urbanística: al incumplidor de deberes se le reconocían unos derechos idénticos (pese a lo manifestado en la Exposición de Motivos de la Ley) a los del propietario respetuoso con sus obligaciones o cargas urbanísticas.

[48] En dicho artículo (artículo 2.2 de la Ley de 6/1998) se indica: "La ordenación del uso de terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística".

[49] Ello sea dicho con la excepción expresada en el art. 87.2 de la LS 76, por tal de dar seguridad en el tráfico inmobiliario. En este sentido el 87.2 de LS 76 autorizaba, con carácter singular y excepcional, la indemnización de expectativas, y no sólo de derechos adquiridos, en ciertas y particulares situaciones: cuando la modificación del plan, que comportaba reducciones de aprovechamiento, se produjese de forma anticipada a lo establecido en el plan de etapas o programa del mismo, o bien cuando, si la modificación fuese a posteriori, no se hubiese ejecutado el plan por responsabilidad de la Administración.

cambio su contrapartida, mientras el planeamiento siguiese en vigor, en la decidida protección de la apropiación privada del plusvalor urbanístico, es decir, en el monopolio en la explotación del mismo otorgado a la propiedad privada del suelo.

La legislación de suelo, en su afán de consolidar la esencia de la buscada "publificación" del urbanismo (la ordenación del suelo por la colectividad y la delimitación pública del contenido urbanístico de la propiedad), consolidaba a su vez un modelo operativo de gestión sustentado en el monopolio sobre el uso y disfrute del aprovechamiento urbanístico por la propiedad privada de la tierra. De esta forma introdujo las "tijeras" por medio de las cuales "cortó" la tela de la valoración del suelo: la no indemnización de expectativas en caso de modificación o revisión del planeamiento representaba el reconocimiento de la plena soberanía pública en materia de urbanismo (el "fondo" de la cuestión). La evaluación de esa expectativa en caso de expropiación evidenciaba el pleno dominio privado sobre el proceso de transformación y gestión urbanística (la "forma"). Tal fue el pacto, el compromiso histórico, sobre el que se articuló la legislación urbanística desde 1956.

7. VALOR DEL SUELO Y ANTICIPACIÓN DE PLUSVALÍAS

Desde mediados del siglo pasado, por tanto, se ha ido construyendo un sistema jurídico, atributivo en exclusiva de expectativas urbanísticas a la propiedad del suelo, basado en un concepto completamente novedoso: el *aprovechamiento urbanístico,* inexistente hasta entonces[50].

El aprovechamiento urbanístico, es decir el uso y la edificabilidad resultante de la ordenación urbana, permite, al detentador del mismo, una virtud mágica: anticipar el futuro. Anticipar el futuro con una precisión muy elevada[51]. Es como si alguien que desease emprender un negocio conociese, casi a ciencia cierta, el volumen de producción, el precio de venta de los productos y los costes de ejecución de la futura empresa. O, por poner otro ejemplo, que estando una mujer embarazada pudiese anticipar la profesión futura, así como el éxito económico, de su hija (o hijo) aún no nacida. Si una empresa, o una persona, tuviese esa capacidad de "ver" el futuro, de buen seguro la consideraríamos, casi, como un dios o un diablo. Tendría facultades divinas. Pues eso es lo que permite el planeamiento por medio del aprovechamiento urbanístico: predecir el futuro. "Ver" el futuro con una claridad mágica, casi divina.

Gracias al aprovechamiento urbanístico, los propietarios-promotores son capaces de vislumbrar, donde hoy tan sólo vemos campos de cultivo, campos de casas. Una visión del futuro muy distante de ser tenue o borrosa. Una imagen anticipada de la realidad: casas, oficinas, locales comerciales, hoteles, casi hasta personas paseando por las calles, todo ello garantizado por el planeamiento. Esa es la capacidad mágica que otorga a los poseedores de suelo el modelo de ordenación urbana fuertemente atributivo que hemos ido contribuyendo a generar a lo largo de más de medio siglo: *anticipar el futuro.*

Y si el aprovechamiento permite conocer el futuro, el *método residual,* como en las películas de ciencia ficción, posibilita volver del mismo. La "nave del tiempo" hacia el futuro es el aprovechamiento urbanístico. La de vuelta, el método residual.

[50] El concepto de *aprovechamiento urbanístico* nace, en nuestro país, de la mano del *coeficiente de edificabilidad*, generado por el nuevo urbanismo de los años cincuenta del siglo XX vinculado a la que se llamaría ordenación volumétrica (bloques aislados), en relación a la clásica ordenación según alineación de vial. El urbanismo clásico español, el del ensanche y la extensión urbana, generalizó la tipología de edificación en manzana cerrada, o más en general de edificación alineada a vial. En ese urbanismo, regulado por medio de ordenanzas de edificación, las alturas reguladoras máximas y la profundidad edificable marcaban un límite de aprovechamiento susceptible de apropiación. Dicho límite, no obstante, no representaba nada parecido a la definición de un contenido económico de la propiedad. Se trataba, tan sólo de una *envolvente de volumen* que no podía ser superada. Fue con la irrupción de la tipología de volumetría específica, junto al surgimiento, también en los años cincuenta, de la figura moderna del promotor inmobiliario, que se produjo la conversión del coeficiente de edificabilidad en definición económica precisa del contenido económico de la propiedad del suelo: la noción de aprovechamiento urbanístico.

[51] Por supuesto esto no tendría porque ser necesariamente así. La capacidad anticipatoria del aprovechamiento urbanístico deriva de una cultura de planeamiento fuertemente morfologizada. Un tipo de ordenación urbana caracterizado por un elevado grado de pormenorización. En consecuencia, otro tipo de planeamiento (por ejemplo, del estilo del "master plan" británico), más difuso, menos atributivo, no permitiría la interiorización "ex ante" de plusvalores urbanos, al permanecer borrosas las expectativas derivadas del mismo.

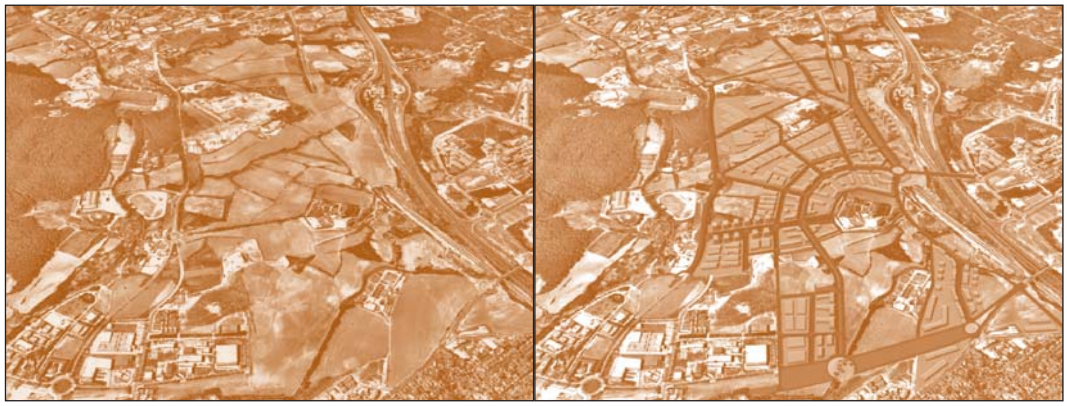


FIG. 1. ¿Un campo de cereal? ¿O un campo de casas?

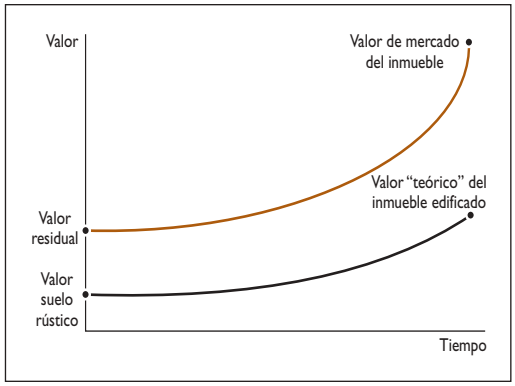


FIG. 2. El método residual, un viaje en el tiempo.

Lo razonable, desde una perspectiva económica clásica[52], sería que el valor del suelo rural (el valor de lo existente, por su uso actual) representase un componente que, junto a los costes y gastos de urbanización y el beneficio normal de promoción generase el valor del suelo urbanizado. Y éste, una vez agregados los costes y beneficios de construcción, el valor de mercado del suelo edificado, del inmueble construido. Sin embargo el proceso de generación de valor no actúa así en modo alguno. El futuro no viene determinado por el presente. El devenir por el ser. Al contrario, es el valor futuro[53] de los productos inmobiliarios el que determina el valor del suelo urbanizado, una vez descontados los costes de construcción, y es éste último el que permite el establecimiento del valor del suelo sin urbanizar, una vez deducidos los costes de urbanización. En términos técnicos: el mercado de suelo no tiene carácter originario, sino derivado del mercado de la vivienda (o, más en general, del producto inmobiliario edificado).

> "Es el valor de la vivienda el que determina el precio del suelo, y no el precio del suelo el que determina el precio de la vivienda."

En realidad no es tan cierto que:

$$VS_u = VS_{su} + C_u + GP_u + BP_u \quad (1)$$

y

$$VI = VS_u + C_c + GP_c + BP_c \quad (2)$$

sino que:

$$VS_u = VI - (C_c + GP_c + BP_c) \quad (3)$$

$$VS_{su} = VS_u - (C_u + GP_u + BP_u) \quad (4)$$

[52] Desde una perspectiva clásica, la oferta es la que determina el precio de los productos. La agregación de costes de producción, unido a un beneficio estándar de promoción, determinaría, en la aproximación de Adam Smith, el valor de producción (o valor-trabajo) de los productos. Frente a dicha perspectiva, la aproximación neoclásica considera que es la demanda la que determina el valor de mercado (o valor-utilidad) de los bienes. Es la demanda, y no la oferta, la generadora de valor.

[53] Por supuesto este valor "futuro" puede ser todo lo especulativo que se quiera. Los inversores pueden hacer apuestas, pronósticos, acerca de cómo será el futuro. Pronósticos más o menos optimistas. Pero lo que es casi seguro es que ese futuro será, cuando menos, igual que el presente. Un planteamiento no especulativo del método residual consiste en pensar el futuro como el presente (obviamente revalorizado al nivel de la inflación prevista). Ni mejor no peor. Pero incluso dicho planteamiento conservador, no especulativo, implica reconocer ex ante al suelo una condición de la que carece de forma real, efectiva: el plusvalor resultante del aprovechamiento urbanístico. El suelo no vale por lo que es, sino por lo que será. Atributo único que sólo el suelo puede proclamar frente al resto de activos.

Siendo

VS_{su}: el valor del suelo sin urbanizar,
VS_u: el valor del suelo urbanizado,
C_u: los costes de urbanización,
GP_u: los gastos de promoción del proceso urbanizador,
BP_u: el beneficio del promotor urbanizador,
C_c: los costes de construcción,
GP_c: los gastos de promoción del proceso edificatorio,
BP_c: el beneficio del promoción de la construcción y
VI: el valor de mercado del producto inmobiliario.

No es tan cierto, por tanto, el método de reposición (la obtención del valor de mercado por agregación de componentes), como el método residual: la determinación del valor del suelo como residuo del proceso de urbanización y edificación.

Dicho proceso, la determinación residual del valor del suelo, se realiza, comúnmente, por medio de la técnica de *actualización*. El valor residual no es otra cosa que el

> "valor actual neto de una inversión futura, la inversión urbanizadora y/o edificatoria".

Y, en este sentido, no difiere del resto de inversiones posibles en el mundo económico. No parece existir ninguna singularidad o especificidad en el caso del suelo. Razón por la cual los defensores del libre mercado no ven motivo alguno para estigmatizar su práctica. Al contrario, la elevan a principio general de la libertad económica. El valor del suelo es un valor de expectativa. Y nada, ninguna regulación administrativa, debería, desde esta perspectiva, impedir su libre determinación.

Sin embargo, dicho razonamiento olvida la verdadera naturaleza del activo económico que es el suelo. El suelo no tiene valor en si mismo fuera de su función natural o rural (*el valor de lo existente,* del ser). Frente a ese valor intrínseco, en cambio, el suelo *adquiere* valor en función de lo que en él se puede materializar (*el valor potencial,* resultante del aprovechamiento urbanístico). "Vale", como hemos visto, en virtud de lo que *puede* llegar a ser. Sin embargo, ese "poder ser" en absoluto es obra de su poseedor jurídico, sino un producto de la sociedad entera, por medio del acto de poder que es el planeamiento. Y, para poder ser materializado, requiere, además, de la inversión y del riesgo, propia de la acción promotora, urbanizadora y/o edificatoria.

> "La anticipación del plusvalor, por medio de la valoración residual del suelo, es, por tanto, la usurpación de algo que no pertenece al titular jurídico del mismo."

Es algo que pertenece a la sociedad, y que viene condicionado, la generación del plusvalor, al efectivo cumplimiento del proceso urbanizador. Sólo la acción creadora de la sociedad, por medio del acto soberano de planeamiento, y la efectiva materialización de la obra urbanizadora por parte de la empresa promotora, permite la generación y materialización del plusvalor. De ahí el carácter estructuralmente ilegítimo de su apropiación *ex ante* por el propietario de suelo.

De ello cabe concluir, en consecuencia, el carácter igualmente ilegítimo, si la sociedad requiere ese suelo para uso o destino de interés social, de indemnizar el plusvalor resultante del aprovechamiento urbanístico. Dicha indemnización, en la forma de "valor de mercado", representa la apropiación privada de un bien público, sin ninguna contrapartida a cambio. E implica una especie de tributo que una minoría, la detentadora del título jurídico de propiedad, impone a la sociedad en su conjunto.

El problema, por tanto, no se encuentra en la noción de aprovechamiento urbanístico, ni en la metodología de valoración residual. El problema radica en la atribución jurídica exclusiva, monopólica, del plusvalor público generado por la acción colectiva del planeamiento, a la propiedad privada del suelo. Ese es el problema de fondo, y sobre ese problema las sucesivas leyes del suelo han pasado de puntillas. Sin abordar la auténtica esencia del urbanismo contemporáneo.

8. EL SISTEMA DE LA VALORACIÓN DE LA LEY DE SUELO DE 2007

Frente al modelo implantado en 1956, y ratificado en 1976 y 1998, la Ley de Suelo de

2007 (Ley 8/07) plantea un verdadero cambio de paradigma. Dicho cambio de paradigma se articula en torno a unas pocas ideas motrices:

1. *La clasificación de suelo, implantada por las leyes urbanísticas desde 1956, ha permitido la generación de rentas monopólicas, las cuales han contribuido al encarecimiento de la vivienda*. En palabras de la Exposición de Motivos de la propia Ley 8/07:

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

2. *Cabe romper el sistema implantado en 1956 dirigido a identificar propiedad y promoción*. Los propietarios no deben, necesariamente, ser entendidos como promotores forzosos, confundiendo funciones constitucionalmente bien delimitadas: propiedad privada y empresa[54]:

   "En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, *la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso*. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual, rural o urbana, y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución."

3. *La urbanización es un auténtico servicio público, por lo que debe abrirse el paso a la libre competencia:*

   "El estatuto de la iniciativa privada para la actividad urbanística es una actividad económica de interés general que afecta *tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa*. La *urbanización es un servicio público,* cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser *abierta a la competencia de terceros,* lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación."

En consecuencia de todo lo anterior, la Ley 8/07 plantea *un nuevo sistema de valoración basado en el ser no en el devenir*:

"Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido un régimen de valoraciones (...) que ha tenido un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, ***partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real.*** Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. **Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos.** Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común de que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro".

[54] La primera, el derecho de propiedad, reconocida en el artículo 33, mientas la segunda, el derecho a la libertad de empresa, incluida en el artículo 38 de la Constitución Española.

(...)
"Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente —en esta concreta materia y no en otras— del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para **impedir la especulación.** Ello es perfectamente posible **desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.** En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Esto supuesto, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación."

La Ley 8/2007 recupera, por tanto, el espíritu de la legislación expropiatoria. La valoración del ser, no del devenir. La valoración de lo real, no de lo virtual. Como en su día hizo la Ley de 1879.

Y para ello parte de la *situación* fáctica del suelo[55], rural[56] o urbanizado[57], no de la clasificación urbanística resultante del planeamiento.

"Las expectativas derivadas del mismo, materializadas en virtud del aprovechamiento urbanístico, no se consideran pertenecientes al titular jurídico del suelo."[58].

En consecuencia, no pueden formar parte del justiprecio expropiatorio.

"Sólo empiezan a generarse con el inicio efectivo de la obra urbanizadora."[59].

Esa es la única manera para poder deshacer el nudo gordiano que introdujeron las leyes del suelo a mediados del siglo pasado, confundiendo propiedad y promoción y otorgando en exclusiva a la primera las expectativas derivadas del planeamiento.

La Ley 8/2007 plantea, en consecuencia, un cambio de paradigma. Inicia un cambio de rumbo. Un rumbo que, en un futuro no lejano, debiera reconocer abiertamente que el plusvalor urbano, resultante de la acción pública de planeamiento, es un producto público, social. Una nueva "hoja de ruta" que permita, a medio plazo, **la demanialización plena del derecho al desarrollo urbano.**

---

[55] Concretamente, el artículo 21.2 de la LS07 establece: "El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, *según su situación* y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive."

[56] Véase artículo 22 de la Ley 8/07.

[57] Artículo 23 de la Ley 8/07.

[58] El texto definitivamente aprobado en Cortes, en realidad, si atribuye a la propiedad del suelo una parte de las expectativas generadas por los planes, a diferencia del texto original de borrador de Anteproyecto. Dichas expectativas se establecen en el apartado 2.º del artículo 24 *(Indemnización de la facultad de participar en las actuaciones de nueva urbanización):* "2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra *b*) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley: *a*) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad. *b*) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad." Permanece, por tanto, un rescoldo del derecho a la apropiación ex ante por parte de la propiedad privada del suelo del aprovechamiento urbanístico generado por el planeamiento. Al parecer su inclusión se debe a una determinada lectura del artículo 47 de la Constitución Española ("Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. *La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos*"). El término *participación*, a juicio del legislador de 2007, no permitiría desposeer a la propiedad del suelo de la totalidad del plusvalor generado por los planes urbanísticos. De ahí que se le reconozca un 10% (o el porcentaje que establezca, dentro de los límites del artículo 16, la Comunidad Autónoma correspondiente).

[59] Artículo 25 de la Ley 8/07.

El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo

José Ignacio NAVAS OLÓRIZ

Notario. Coordinador del Observatorio de la Vivienda

RESUMEN: Una institución jurídica tan longeva como el derecho de superficie no ha tenido el acomodo social y práctico que su potencial jurídico ofrece. Han sido varias las regulaciones legales de esta figura en nuestro derecho positivo que se han publicado a partir de mediados del siglo pasado sin que ninguna de ellas haya logrado el éxito que se esperaba. Una lectura apresurada de la regulación contenida en la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, puede llevar al error de considerarla como una normativa legal poco original y reiterativa de la anterior, pero se trata de una apariencia. Si bien es cierto que se reiteran casi de forma literal conceptos y preceptos del Texto Refundido aprobado por RDL 1/1992, también lo es que se resuelven dudas doctrinales surgidas en su aplicación y que se contienen novedades que potencian la aplicación práctica de esta figura.

DESCRIPTORES: Derecho de superficie. Ley de Suelo.

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios que inspiraban la concepción del derecho de propiedad como un derecho absoluto, era el relativo a su extensión espacial: el que es dueño del suelo, lo era también del vuelo y del subsuelo.

La *vis* atractiva de este principio se refleja en el de accesión que entró en nuestro derecho civil a través del artículo 358 del Código civil al decir que

> "lo edificado, plantado o sembrado en predios ajenos, y las mejoras o reparaciones hechas en ellos, pertenecen al dueño de los mismos con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes",

para añadir en su artículo 359, que

> "se presumen hechas por el propietario y a su costa mientras no se pruebe lo contrario".

Así pues en virtud de esa venerable figura llamada accesión inmobiliaria, la fuerza atractiva de la propiedad del suelo determina la existencia de una presunción *iuris tantum* a favor del propietario de aquel para considerarle también propietario de lo construido o edificado sobre el suelo de su propiedad.

Este principio —llamado *superficies solo cedit*—, logra, con las múltiples excepciones

e-mail: ignacionavas@interbook.net

que se puedan señalar y salvo prueba en contrario, al tratarse de una presunción *iuris tantum,* que el suelo o superficie, el vuelo y el subsuelo, formen un bloque único y homogéneo a efectos de encontrar una única regulación legal y patrimonial.

Sin embargo ya una primera concepción limitativa del derecho de propiedad y el eminente sentido práctico del *Pretor* romano, pusieron límites a tal concepción estableciendo excepciones —que el derecho moderno y el sentido social de la propiedad multiplicaron—, a ese principio de ilimitada extensión espacial. Y esas mismas limitaciones pusieron de relieve el anacronismo de tal principio y la posibilidad de distinguir dentro de ese bloque unitario al que antes me refería, distintas titularidades y distintos regímenes legales aplicables.

Y es que el compilador comprendió que existen determinadas situaciones en las que interesa derogar la aplicación de ese principio de accesión para mantener separadas la propiedad de las construcciones o plantaciones y la propiedad del suelo o superficie donde se van a levantar.

Surge así la figura del derecho de superficie que atribuye, aunque temporalmente, la propiedad de las construcciones existentes sobre, o bajo un inmueble, a un titular distinto del propietario del suelo. Y surge, como la tradición y la norma jurídica demuestran, atribuyendo dentro de ese binomio, suelo-vuelo, una mayor importancia legal y potencia económica al suelo, o mejor dicho, a la propiedad del suelo.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Encontramos antecedentes de esta figura en el Derecho romano que llamaba *superficies* al derecho de conservar por largo tiempo, aunque limitado, un edificio que hubiese construido el superficiario, sobre un terreno ajeno.

Surge y se desarrolla, para facilitar una solución a la crisis de viviendas existente en la ciudad romana. Se trataba de reducir el costo, y se lograba al sustituir la adquisición de la propiedad del suelo que suponía el pago de presente de su valor, por la adquisición de un derecho sobre el suelo, que seguía siendo de propiedad ajena, a cambio del pago de un canon periódico.

Nuestro Derecho histórico no contiene regulación singular alguna del derecho de superficie, que pasa a nuestra legislación a través de la enfiteusis o de los arrendamientos a largo plazo en los que se transfería el dominio útil.

Para acabar con el feudalismo era necesario unificar la propiedad borrando la distinción entre dominio directo y útil. Para ello era preciso un desplazamiento de la propiedad. Un desplazamiento que consiguiera pasarla del concedente (señorío directo) al poseedor (terrateniente o dueño del dominio útil). Esa es la razón de que en nuestro C.c —aunque aparente aceptar ese principio de división del dominio, incluso empleando la terminología clásica—, el dominio útil en el censo enfitéutico, sea el verdadero dominio.

El problema de la vivienda es uno de los eternos problemas de la humanidad y desde un punto de vista socio-político ha ocupado, en su solución, a muchos políticos de nuestra patria. Ya en el siglo XIX, Gaspar Melchor de Jovellanos pretendió acabar con la especulación del suelo y dar, de esa manera, solución al problema de la vivienda respecto a las clases sociales más desfavorecidas impulsando los llamados patrimonios públicos del suelo, pero a pesar de ese reconocido problema y de esa especial sensibilidad, no se previeron por nuestros compiladores instrumentos legales en forma de instituciones de derecho civil que dieran cumplida respuesta a esa necesidad.

Efectivamente en nuestro C.c no se regula el derecho de superficie aunque se le alude y conforme a la interpretación mas extendida, se prevé el establecimiento de dos tipos de superficie: superficie enfitéutica —constituida por tiempo indefinido—, y superficie arrendaticia, con dos variantes: la superficie arrendaticia y el arrendamiento superficiario, (ambas temporales o por tiempo limitado). Como vemos se trata de dos instituciones bastante alejadas de la finalidad dada al derecho de superficie por el pretor romano.

Así pues, lo cierto es que a pesar del atractivo poli-funcional de la figura y de su

gran potencialidad económica, el derecho de superficie no llegó a tener la importancia que le correspondía en el tráfico jurídico y patrimonial, al no contar, siquiera, con una pequeña regulación.

Por lo que respecta al derecho comparado, con el fin de fomentar su uso, que siempre se ha considerado conveniente para facilitar la solución al eterno problema de la vivienda facilitando su construcción por el superficiario, se dictaron leyes especiales en los países europeos que encontraron distinta acogida y tuvieron diversa fortuna.

Así en Alemania fue utilizado con profusión para la construcción de casas baratas tras la segunda guerra mundial. En Suiza tuvo un uso bastante intenso, pero es en Inglaterra en donde la superficie tuvo más amplio desarrollo ya que el principio romano de la accesión se aplicaba como presunción y producía sus efectos cuando no había prueba que demostrase lo contrario, es decir se aplicaba de manera inversa a como se hacía en el continente. Quizás el embrión de su formidable desarrollo estuviera en las extensísimas propiedades de la Corona y de la nobleza y en su apoyo económico al superficiario, para edificar y rentabilizar financieramente lo construido.

En España, como ye he dicho, nuestro C.c pasó por alto su regulación aunque en su artículo 1.611 aluda a él bajo una misma referencia a

> "los foros, subforos, derechos de superficie y cualesquiera otros gravámenes semejantes",

lo que prueba que se refiere al mismo como una variante de la enfiteusis. La Ley Hipotecaria de 1.861 lo da por existente, y una Ley de carácter administrativo como fue la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, reguló el derecho de superficie, que el artículo 16 del Reglamento Hipotecario, reformado en 1959, configuró como derecho inscribible en el Registro de la Propiedad.

Así pues el derecho de superficie ya tenía carta de naturaleza en nuestro derecho, cuando vino de nuevo a ser regulado por los artículos 171 a 174 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976. Esta norma quiso ser derogada por el RD LEG 1/ 1992 que aprobó la nueva Ley de Suelo, pero al ser declarados nulos numerosos preceptos de esta Ley por la STC 61/1997, y entre ellos la Disposición Derogatoria en lo que se refiere a su fuerza como tal respecto a la Ley de 1976, ésta volvió al Ordenamiento vigente, sí bien como legislación estatal supletoria.

No obstante la STC dejó vigentes los preceptos reguladores del derecho de superficie contenidos en los artículos 287.2, 287.3, 288.2, 288.3 y 289 de la Ley de Suelo de 1992, que hoy, una vez entre en vigor el próximo 1 de julio la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo de Suelo, quedarán derogados y sustituida su regulación por la contenida en los artículos 35 y 36 de dicha ley.

3. REGULACIÓN LEGAL

Actualmente, y a partir de la próxima entrada en vigor de la Ley de Suelo el 1 de julio del presente año, el derecho de superficie se encuentra regulado:

1.º Por los preceptos contenidos en los artículos 35 y 36 de la Ley de Suelo de 4 de mayo de 2007 cuya regulación, a partir del día 1 de julio del presente año, sustituirá, como ya he dicho, a la contenida en los artículos 287.2, 287.3, 288.2, 288.3 y 289 de la Ley de Suelo de 1992, vigentes hasta esa fecha según la disposición derogatoria de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV) y que en esa fecha quedarán expresamente derogados por la nueva Ley de Suelo.
2.º Subsidiariamente por las normas de derecho privado, que serán aplicables en lo no previsto por aquella, y
3.º Por el título constitutivo del derecho en aquellas materias no reguladas por una y otra regulación legal, o que permitan regular o encomienden a la autonomía privada.

Son complementarias sobre todo las normas del Reglamento hipotecario (art. 16). A lo anterior hay que añadir, que la legislación autonómica se remite o reproduce

en líneas generales la legislación estatal que tiene carácter de aplicación plena y en lo que no se oponga a ello, los preceptos del TRLS de 1976.

Es necesario tener en cuenta que aún cuando no corresponda a la competencia autonómica la regulación sustantiva del derecho de superficie, en alguna Comunidad Autónoma —(Navarra y Cataluña)—, se regula esta figura desde una perspectiva civil, lo que ha contribuido a diferenciar dentro de la doctrina jurídica entre un Derecho de Superficie Urbanístico y otro Civil.

Por otro lado y antes de entrar a estudiar la anterior distinción, tengo que recordar que la STS de 31 de enero de 2001, en recurso instado por dos asociaciones de Notarios, declaró nulo de pleno derecho el artículo primero del Real Decreto 1867/ 1998, que modificaba determinados artículos del Reglamento Hipotecario, al afectar, entre otros, al art.16.1 de éste, por incurrir como manifiesta la citada sentencia en su FJ Decimotercero, en un

> "desbordamiento de los límites del Reglamento",

ya que,

> "... mientras el citado artículo de la Ley de Suelo (288 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992) requiere como requisito constitutivo de su eficacia su inscripción en el Registro de la Propiedad, [pero] de este precepto no se deriva que para la válida constitución de dicho derecho sea preceptiva su inscripción sino que para que tenga eficacia frente a terceros debe inscribirse en el Registro de la Propiedad, a pesar de lo cual el Reglamento Hipotecario, que examinamos, va mas lejos, incluso con la interpretación que para preservar su legalidad hacen los demandados, pues requiere la inscripción para la eficaz constitución del derecho de superficie..."

Tras esta Sentencia cabe entender que recobra vigencia el artículo 16.1 del Reglamento Hipotecario en su redacción anterior, salvo en aquellos aspectos en que ya estaba derogado por la Ley de Suelo, como, por ejemplo, en cuanto al plazo de duración.

4. MODALIDADES DEL DERECHO DE SUPERFICIE

¿Existen dos modalidades del derecho de superficie? ¿Hay un derecho de superficie civil y otro derecho de superficie urbanística?

La duda surge como consecuencia de sus distintas regulaciones, civil y administrativa. En efecto, por un lado regulan el derecho de superficie leyes civiles como la de Navarra o Cataluña; por otro lado hay normas sobre el derecho de superficie en la legislación administrativa y urbanística.

El T.S. en sentencia de 20 de marzo de 1997 señala que el derecho de superficie es una institución de derecho civil, aunque lo regule una ley administrativa. Por otro lado otra sentencia del alto tribunal de 26 de noviembre de 2002 se pronuncia, clara y contundentemente, a favor de la tesis dualista. Personalmente, considero que en nuestro Ordenamiento jurídico sólo hay una clase de derecho de superficie, sobre todo tras la entrada en vigor de la nueva Ley del Suelo.

El criterio en el que, fundamentalmente, se basa esa sentencia para defender la existencia de dos clases de derecho de superficie para construir, es el de la naturaleza de los sujetos. Algunos partidarios de la tesis dualista consideran que el derecho de superficie de naturaleza urbanística es el concertado por las entidades públicas, siendo de naturaleza civil el que vincula a particulares, de modo que la Ley de Suelo sólo sería aplicable al primero. La importancia que ha dado a este elemento la sentencia del TS de 26 de noviembre de 2002, es enorme pues el mayor esfuerzo argumentativo se centra en sostener la inaplicabilidad de la Ley de Suelo a un supuesto de constitución de derecho de superficie entre particulares.

Y es que parece que las normas administrativas al regular este derecho como una institución relativamente frecuente a la que acude la Administración y en la que inciden las normas de planeamiento urbanístico, lo hacen con normas de carácter imperativo, razón por la que nuestro Tribunal y parte de los autores diferencian dos esencias y dos estructuras del derecho.

Coexisten, pues, dos teorías: la dualista, según la cual hay un derecho de superficie que se rige por las normas administrativas y otro por la libertad de pacto entre particulares; y la unitaria o monista, según la cual hay un único derecho de superficie, si bien con cierto margen a la autonomía de la voluntad si lo constituyen los particulares.

Para quienes sostienen la llamada tesis monista, según la cual la legislación urbanística es aplicable a todo tipo de derechos de superficie de contenido edificatorio, únicamente existiría un solo tipo de superficie urbana. Y por el contrario, para quienes defienden la corriente de opinión dualista, cabe distinguir entre la superficie urbana común y la que se constituye en ejecución de un determinado planeamiento urbanístico: a la primera le es exclusivamente aplicable la legislación civil, mientras que a la segunda le sería de aplicación la legislación urbanística.

Con independencia de que hay quien considera que la polémica entre la tesis unitaria y la dualista se decidió definitivamente a favor de la primera tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que afirma que la regulación de la Ley de Suelo —la del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1992— sobre derecho de superficie es Derecho privado —así Mezquita del Cacho que se pronunció en ese sentido, dando por consagrada la tesis unitaria por el máximo intérprete del Ordenamiento jurídico español, y por desautorizada la dualista—,
lo cierto es que hoy tras la entrada en vigor de la nueva regulación contenida en la Ley de Suelo de 4 de mayo de 2007 podemos considerar, con Blanquer Uberos y Navarro Viñuales, que la misma es única para ambos ámbitos, civil y administrativo, si bien dicha regulación tiene distinta fuerza normativa según sea el sujeto activo de dicho derecho. Así, si se aplica al derecho de superficie constituido por personas jurídicas públicas, tendría carácter imperativo; y si se trata de un derecho constituido entre particulares en ejercicio de su libertad y autonomía de voluntad, tendría carácter o valor dispositivo.

Estaríamos ante una única fuente legal con diferente vigor normativo según se trate de un derecho constituido en cumplimiento de lo establecido u ordenado en las normas de planeamiento (vigor imperativo), o se haga uso del mismo por los particulares en el ejercicio de la libertad de contratación y el principio de autonomía de la voluntad (vigor dispositivo). Así parece confirmarlo la nueva regulación legal, al decir en su artículo 35.2 que

> "el derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado", y añadir en su punto 4 que "el derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho".

La intención unificadora es clara y manifiesta. Cualquiera que sea el propietario del suelo que lo constituya, público o privado, la Ley de Suelo reclama su preferencia, pero sin olvidar a la legislación civil y a la voluntad expresada en el título constitutivo.

Esta interpretación, por otra parte, claramente dominante en el ámbito notarial español, exige precisar y concretar que normas de la Ley de Suelo se aplicarán al derecho de superficie constituido por los particulares.

Según la opinión más extendida y a la que me sumo, serían:

1. De aplicación imperativa a los particulares, pues afectan a la estructura misma del derecho, las relativas a la limitación temporal y formalidades de constitución.
2. De aplicación dispositiva todas las demás.

5. CONCEPTO

La Ley de Suelo define el derecho de superficie en su artículo 35.1.

Es un derecho real que

> "atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho

sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo".

6. CARACTERÍSTICAS

De acuerdo con esta definición, el derecho de superficie se configura:

6.1. Derecho real

Como un derecho real, del tipo de los de goce, que da lugar a una propiedad separada —la de la edificación con respecto a la del suelo sobre el que se erige—, denominada propiedad superficiaria. Supone, como antes señalaba, una derogación del principio romano *superficies solo cedit,* consagrado en el artículo 358 del C.c, al permitir que lo edificado en un terreno no pertenezca al dueño del suelo sobre el que se asienta la edificación.

Por otro lado es un derecho de carácter esencialmente inmobiliario, ya que necesariamente debe recaer sobre una finca urbana o rústica esté o no edificada.

Es un derecho esencialmente temporal como luego veremos.

6.2. Solemne

Es un derecho de constitución formal. Dice el artículo 35.2 de la Ley de Suelo que

"Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad."

La sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001, entre otras cosas que aquí no interesan, al declarar la nulidad del artículo 16.1 del R.H, considera que, al atribuir el Reglamento carácter constitutivo a la inscripción del derecho de superficie, está excediendo los límites de una norma reglamentaria, al no ser exigido este requisito para la válida constitución del derecho (art. 288 LS). Por otra parte, considera la sentencia que el desbordamiento de los límites del Reglamento se aprecia también al establecer en sus apartados a), b), c), d) y e) las circunstancias que deben reunir los títulos públicos en que se establezca el derecho de superficie, siendo que no son necesarias para la inscripción[1].

La opinión doctrinal, a mi juicio, mejor fundada no atribuye carácter constitutivo a la inscripción de la escritura de constitución del derecho de superficie en el registro de la propiedad, ya que una vez otorgada la escritura pública que formalice tal constitución se producen indudables efectos a favor del adquirente del derecho, fundamentalmente frente al propietario del terreno, legitimándole para realizar la construcción a la que tiene, indudablemente, derecho, pero sin embargo tal derecho decae frente a un titular registral de buena fe inscrito, al cual no puede perjudicar el contrato. Por lo tanto, una vez producida la inscripción se completa la protección culminándose la obtención de la mayor eficacia y protección posibles. Como dice la citada STS de 31-1-2001, la inscripción es

[1] Como indica de la Iglesia (2001,Con la publicación de la Ley del Suelo de 1956, se creó un clima de cierta inseguridad por los términos que utilizó el legislador urbanista, pues podía creerse que, o bien estaba pensando en la constitución de la figura como todos los derechos reales, a través del título y de la tradición y para su eficacia frente a terceros la obligación (deberá) de proceder a realizar la inscripción registral, o bien puede pensarse que el legislador urbanista realmente quería destacar el carácter constitutivo de la figura aunque, obviamente, referida sólo a la modalidad urbana, esto es, cuando la constituía el ente público, o el suelo era de patrimonio municipal, donde se exigía que como requisito de su existencia debía inscribirse.

Inseguridad o incertidumbre que fue zanjada, independientemente de que fuera o no acertada (como en esta sentencia se ha puesto de manifiesto), con la publicación del Reglamento Hipotecario que de forma contundente determinó el carácter constitutivo de la inscripción para la institución superficiaria en su modalidad urbanística (que según la corriente unitaria existente en la doctrina es la única posible).

Con ello el Reglamento Hipotecario se convirtió en un reglamento contra *legem,* puesto que claramente conculcó y destruyó uno de los fundamentos de nuestro Ordenamiento Jurídico, en relación con el derecho de superficie, al exigir para su constitución no sólo el título y la *traditio* como todo derecho real, sino también la inscripción registral. Cuestión que ha venido a certificar la sentencia del Tribunal Supremo más de cuarenta años después.

constitutiva de la eficacia del derecho de superficie frente al tercero que en defecto de su inscripción gozaría de la protección de los efectos sustantivos de la publicidad del registro.[2]

6.3. Alienable

Es un derecho hipotecable, alienable y transmisible, si bien con la posibilidad de que quede limitada la disponibilidad del superficiario, sometiéndola al consentimiento del propietario de la finca o sujetándolo a derechos de adquisición preferente, siempre que tales limitaciones se incorporen voluntariamente por los constituyentes en el correspondiente título.

Así lo señala el artículo 36.1 de la Ley 8/2007 cuando dice:

> "El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo."

Por su parte el artículo 107.5 de la Ley Hipotecaria señala que el superficiario puede hipotecar su derecho.

Por otro lado el citado art.36 señala en su punto 3 que:

> "En la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos a que se refieren, respectivamente, los dos apartados anteriores."

El apartado 1 ya hemos visto lo que decía. El apartado 2 señala:

> "Cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo."

La ley reconoce la autonomía de la voluntad de las partes y, en consecuencia, éstas pueden modalizar las facultades dispositivas llegando, incluso, a suprimir esa disponibilidad si decidieran constituir el derecho con carácter de personalísimo. O podrían establecer los derechos de adquisición preferente que tuvieran por conveniente. Por tanto se puede afirmar la posibilidad de constituir sobre él, en el bien edificado sobre o bajo el suelo, los gravámenes que resultasen convenientes por su finalidad o su pretendida explotación económica, o por cualquier otra razón, tales como la hipoteca, el usufructo, las servidumbres o el arrendamiento, pero todo ello sujeto al plazo de duración por el que se constituyó el derecho de superficie.

Ahora bien si su posibilidad *inter partes* no ofrece duda, ¿tendrían acceso, tales limitaciones, al registro de la propiedad al objeto de que surtan efecto frente a terceros?

Aparte de encontrar el apoyo a su inscripción en el artículo 16.1 d del R.H, es necesario detenerse en algún otro supuesto.

---

[2] El TS recordemos que textualmente señala en el FJ 13.º que «el artículo 288.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, vigente según Ley 6/1998, de 13 de abril, requiere para la constitución del derecho de superficie su formalización en escritura pública y como requisito constitutivo de eficacia, su inscripción en el Registro de la Propiedad, pero de este precepto no se deriva que para la válida constitución de dicho derecho sea preceptiva su inscripción, sino que para que tenga eficacia frente a terceros debe inscribirse en el Registro de la Propiedad..."

A este respecto quizás convenga recordar la STS de 26 de noviembre de 2002, que afirma que la inscripción registral del derecho de superficie que concedió la asociación de vecinos el fresno a don Ricardo c. E no tiene carácter constitutivo.

La sentencia es coherente, en la medida en que, participando abiertamente de la tesis dualista y entendiendo que el derecho de superficie que conciertan los litigantes es propio del ámbito del Derecho privado, considera que la inscripción registral no tiene, en este caso, carácter constitutivo, puesto que no le es aplicable el artículo 288.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, previsto —conforme a los postulados de la tesis dualista— para la superficie urbanística.

Uno de los argumentos utilizados por el Registrador para denegar la inscripción, se basa en que los nueve locales construidos no constaban inscritos como fincas independientes y, además, en que conceptualmente no se considera posible constituir un derecho de superficie sobre algo que el concedente tiene ya construido, según se desprende del artículo 16 del RH y del 289.3 del TRLS de 1992.

Este segundo defecto fue declarado insubsanable, sin que las partes formularan recurso gubernativo contra dicha calificación.

Es decir, conforme a la calificación que realiza el Registrador, no cabe la constitución de un derecho de superficie como el que constituyen las partes.

De ser esto cierto, sería nulo, o el contrato —si se defiende la tesis unitaria—, o el derecho real —en caso de adoptarse la tesis dualista—. En consecuencia, el actor tendría derecho a la devolución del precio pagado por su constitución.

En el caso de la prohibición de disponer, como podría ser el supuesto de estar destinada la edificación a viviendas de protección pública, es evidente la posibilidad de su constitución *intuitu personae*. Las dificultades derivadas de la aplicación literal del artículo 26 de la LH —(limitaciones del derecho de superficie constituidas a título gratuito)—, podrían salvarse mediante su constitución a favor de personas pertenecientes a un determinado grupo de renta o condición que se pretendiese favorecer. Por otro lado en caso de intervenir en su constitución la Administración tal interpretación tendría, además, su apoyo en favorecer el desarrollo de un interés público De tal manera que tales limitaciones tendrían acceso al registro y surtirían eficacia *erga omnes* aunque el derecho de superficie se constituya a título oneroso.

Esta afirmación que tendría su apoyo no sólo en el citado artículo 16 del RH, sino también en lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley8/2007 y en su antecedente y derogado precepto 287.3 TRLS del 92. No olvidemos que según el orden de prelación de fuentes la regulación del derecho de superficie se rige en primer lugar por las disposiciones contenidas en la Ley 8/2007, y que según esta regulación el derecho de superficie puede ser constituido a título oneroso o gratuito, sin que se haga distinción alguna en su regulación por razón del título de constitución.

6.4. Atribuye derecho a edificar

En dicho concepto se señala que el derecho de superficie atribuye al superficiario la facultad de tener y mantener en suelo ajeno una edificación en propiedad separada. Se califica, de esta manera, el derecho a edificar como un derecho que tiene un carácter meramente instrumental. Esto permite que este derecho pueda recaer sobre edificaciones preexistentes, tal y como expresamente admite el texto legal.

La nueva Ley da acogida, así, a la construcción doctrinal y jurisprudencial de éste derecho. Efectivamente, la STS de 28 de abril de 1992, distinguía y separaba lo construido y la propiedad del suelo, afirmando que

> "Todo derecho real, confiere a su titular un poder inmediato sobre su objeto. Dentro de los derechos reales de disfrute, la doctrina más cualificada, comprende el derecho real de superficie, precisando que la especialidad más característica del mismo descansa en la necesidad de separar el titular de lo construido (superficiario) que disfruta del suelo ajeno en tanto domina lo construido, y el dueño del suelo sobre el que se construye."

6.5. Es un derecho temporal

En tercer lugar, alude a la característica de temporalidad. Legalmente, el derecho de superficie se configura como un derecho temporal. Así lo concibe la nueva Ley y así lo concibió la legislación sobre el suelo y ordenación urbana —desde la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956— y, con base en ella, el Reglamento Hipotecario, tras su reforma por Decreto de 17 de marzo de 1959. Ahora bien, la doctrina no se ha mostrado pacífica a la hora de determinar si la regulación contenida en esas normas tiene o no un carácter institucional, lo que permitiría mantener que el derecho de superficie no es de esencia temporal.

Hoy tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Suelo de 2007, pocas dudas ofrece el carácter temporal de tal derecho, ya que, además de la declaración en tal sentido del art.35.1, el mismo art. En su punto 2 se pronuncia con contundencia cuando dice

> "... En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años."

Así pues pocas dudas quedan al respecto. Incluso la relativa a si el plazo de cincuenta años fijado por el artículo 16.1 del Reglamento Hipotecario, sería aplicable al derecho de superficie constituido por particulares —con lo que vuelve a asomar de nuevo la discusión entre la teoría dualista y monista—, que ya bajo el régimen legal

derogado había quedado resuelta en el sentido de considerar aplicables los plazos señalados por el Texto Refundido de la Ley sobre el Suelo y Ordenación Urbana de 1992, puede considerarse ratificada con la declaración contenida en el nuevo texto legal.

Ahora bien, una cosa es el plazo de duración del derecho de superficie, que tiene, como hemos visto, un límite máximo de noventa y nueve años, y otra bien distinta, el plazo que se conceda al superficiario para realizar la edificación.

La nueva regulación legal, al contrario que el artículo 16.1 del RH, no señala plazo alguno para realizar la edificación, si bien alude a su posibilidad en el art. 36.5 estableciendo que

> "el derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de su constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho".

De este texto resulta:

a. Que el plazo para la realización de la edificación sigue, indirectamente, dependiendo del plazo señalado en la licencia de edificación, pues aquella ha de realizarse *de conformidad con la ordenación territorial y urbanística* lo que lleva a considerar que el plazo que convencionalmente se haya señalado en el título de constitución del derecho, no podrá ser, en ningún caso, superior al que señale para tal fin la licencia correspondiente.

b. Que aunque no se señalase plazo regiría en su defecto el determinado en la correspondiente licencia aunque sólo fuese a efectos de legalidad urbanística, por lo que en este caso al ser patente la voluntad de los constituyentes de no querer hacer depender la extinción del derecho de superficie del cumplimiento de un plazo de realización que no han señalado, la extinción del derecho sólo dependería del plazo de duración del mismo y no del de realización de la edificación que resulte de la correspondiente licencia.
Esta interpretación equivale a considerar que en todos aquellos casos en que el plazo de realización de la obra no se haya señalado por los constituyentes del derecho de superficie, existiría algo similar a una prórroga tácita para la realización de la edificación, cuyo final coincidiría con el plazo de duración del derecho señalado en el título constitutivo, por lo que al concluir dicho plazo sin realización de la obra no habría más posibilidad que pactar un nuevo derecho de superficie, sin posibilidad alguna de prórroga expresa.

c. Que esa conformidad de la construcción a la ordenación urbanística no se agota en un simple cómputo de plazos, sino que tiene un alcance de homologación a la legalidad de mayor calado, pues si se realizase la edificación sin que se ajuste al proyecto para el que fue concedida la licencia, el notario no podría proceder a la declaración de obra nueva de tal edificación, y el transcurso del plazo convencional, con la obra materialmente realizada pero sin que se ajuste a la legalidad, supondría, en mi opinión, el incumplimiento del mandato legal y la extinción del derecho de superficie. Así pues no es posible contemplar la posibilidad de una edificación materialmente completada pero que no se ajuste a la legalidad urbanística.

d. Que si el plazo de realización de la edificación fijado convencionalmente por los constituyentes fuese inferior al señalado por la licencia, o la Administración prorroga la duración de ésta, habría que interpretar la frase antes aludida en el sentido de que al pertenecer a un texto legal de superior rango normativo —Ley de Suelo—, dicho plazo —el de la licencia—, actuaría, como antes he señalado, a modo de *condictio iuris* que determinaría la posible prórroga del plazo de realización, pero que tal prórroga habría de figurar inscrita en el Registro de la Propiedad y sólo podría perjudicar a terceros que inscriban su derecho con posterioridad a la inscripción de la misma.

6.6. Puede recaer sobre propiedad urbana y rústica

En cuarto lugar, parece referirse a la propiedad urbana, ¿quiero esto decir que no sería posible pactar un derecho de superficie que atribuya al superficiario derecho a edificar sobre terreno rústico?

La respuesta ha de ser afirmativa. Si hemos considerado, siguiendo la teoría monista o unitaria, que no es posible distinguir entre un derecho de superficie civil y otro urbanístico, tendremos que concluir que este instituto tendrá aplicación, incluso cuando no sea aplicable el ordenamiento urbanístico y rija el ordenamiento civil aplicable a la propiedad rústica. Así pues si la construcción es conforme a dicha legislación no veo la razón para que no pueda ser constituido sobre fincas rústicas y se refiera a construcciones permitidas en dicho suelo.

En cuanto al suelo urbano o, por seguir la terminología de la nueva ley, suelo urbanizado, es decir aquel que esté integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, examinaré brevemente el perteneciente a las entidades públicas, pues el perteneciente a particulares no ofrece especialidad alguna fuera de la necesidad de que la edificación cumpla con los criterios urbanísticos.

Estos bienes pueden ser de:

— De dominio público, o
— De carácter patrimonial.

Los patrimoniales, al ser disponibles no plantean problema alguno respecto a la constitución de un derecho de superficie. Es perfectamente posible, cumpliendo los requisitos necesarios para disponer de bienes patrimoniales.

Los demaniales o de dominio público no pueden ser objeto de transmisión, son inalienables por lo que no se pueden transmitir o gravar. Pero entonces ¿Cómo es posible la construcción de aparcamientos subterráneos en un subsuelo que tiene aquel carácter? Evidentemente no a través de un derecho de superficie, sino acudiendo a la concesión administrativa que permita la construcción y explotación temporal de tales aparcamientos, pero continuando, en todo caso, el suelo y el subsuelo de titularidad pública o demanial. Es decir a través de un acto de la Administración —concesión administrativa—, se crea, sobre bienes de dominio público, un derecho subjetivo de uso, aprovechamiento o utilización exclusiva y excluyente durante el plazo por el que se crea.

Por otro lado, el derecho de superficie se concede sobre un solar para construir una edificación, lo que supone que además de afectar, como es lógico, al suelo, afectará en la medida de lo necesario al subsuelo (cimientos, encofrados, alcantarillado, desagües, etc.). Ésta cuestión está contemplada por la Compilación Navarra que permite la extensión del derecho de superficie a aquella parte del subsuelo que normalmente se precise, pero no ha sido prevista por el legislador estatal, por lo que parece de aplicación este mismo principio.

6.7. Superficiario

En quinto lugar habla la Ley del superficiario. El derecho de superficie se constituye por el concedente o dueño del suelo a favor del superficiario que es la persona física o jurídica, que ostenta el derecho a construir y que, una vez terminada dicha edificación, adquiere una propiedad temporal sobre lo edificado, y separada del solar sobre la que se levanta. Su capacidad será la exigible para adquirir derechos, y la del concedente la requerida para disponer de éstos.

6.8. Suelo o construcciones

En sexto lugar permite la Ley que el derecho de superficie pueda constituirse sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones.

El simple enunciado de tal posibilidad termina con una inveterada polémica doctrinal acerca de si era o no posible la constitución del derecho de superficie sobre un edificio ya existente.

El principal argumento sobre el que se sustentaba la tesis negativa era de carácter positivo y consistía en que no existía ninguna norma en nuestro Derecho positivo que contemplara tal posibilidad. Así pues tras tal declaración legal pocas dudas quedan al respecto. Era lógica, además de necesaria, tal afirmación. Ya una buena parte de la doctrina notarialista había defendido tal posibilidad basándose en el criterio interpretativo de las normas conforme a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, señalado por el artículo 3 del C.c y en que si bien es cierto que el derecho de superficie tiene un doble contenido, edificar y mantener la propiedad separada de lo edificado, la primera fase no es esencial y si el edificio ya existe, podría suprimirse la fase edificatoria, ya que tiene una finalidad instrumental, y, en consecuencia, concentrar todo el contenido del derecho en aquello que supone su núcleo central: tener y mantener la propiedad separada.[3]

Siguiendo este criterio que atribuye al derecho a edificar un carácter meramente instrumental la nueva ley permite la constitución del derecho de superficie sobre edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones

> "atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo",

con lo que parece contemplar dos supuestos distintos, de los que ofrece especial interés el relativo a *viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones,* sobre las que tendrá el superficiario la propiedad temporal de éstas sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo, por lo que al especificar y singularizar el objeto sobre el que recae el derecho de superficie contraponiéndolo al ya enunciado anteriormente de construcciones o edificaciones ya realizadas parece que está admitiendo implícitamente la existencia de un régimen de propiedad horizontal sobre el edificio del que forman parte esas viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, cuya existencia previa o necesidad de constitución simultánea con el derecho de superficie del que serán objeto, será imprescindible.

En ese caso parece de toda lógica que el superficiario ostente sobre el suelo —elemento común en la propiedad horizontal—, la cuota de participación atribuida a los elementos privativos sobre los que recae el derecho de superficie, sin que la rotundidad de la expresión

> "sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo"

desnaturalice la figura.

Otro problema diferente es el resultante de lo previsto en el artículo 36.2 de la nueva Ley. Dice así:

> "Cuando las características de la construcción o de la edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo."

Según esta regulación se atribuiría al derecho de superficie un significado equivalente al del suelo en la propiedad horizontal, es decir el del elemento común sobre el que se levanta el edificio. En este

[3] En este sentido: ALONSO (2003) refiriéndose a la constitución de un derecho de superficie que tiene por objeto una construcción ya realizada, es decir, que atribuye al superficiario la propiedad superficiaria de la construcción ya existente sobre la finca, mientras el concedente se reserva la propiedad del suelo, señala que: "Es cierto que la finalidad del derecho de superficie es la construcción; abundando en ello puede precisarse que la Ley del Suelo lo contempla como un instrumento de intervención en el mercado del suelo y de fomento de la construcción, por ello, lo más habitual es que lleve aparejada la facultad obligación de construir una determinada edificación por parte del titular del derecho. Sin embargo, no debe haber ningún problema, desde el punto de vista conceptual, en admitir la constitución de un derecho de superficie sobre una finca ya edificada, es decir, sin derecho anejo de edificar. Una relación de estas características provoca la disociación entre, por un lado, la propiedad superficiaria del edificio ya existente —que se atribuiría al titular del derecho de superficie—, y, por otro lado, la propiedad del resto de la finca, que se reservaría el concedente del derecho".

supuesto el edificio se levantaría sobre el derecho de superficie y por tanto la atribución de cuotas de participación sobre los elementos comunes que habría que distribuir entre todos y cada uno de los elementos resultantes de la propiedad horizontal recaerían sobre tal elemento común: el derecho de superficie.

Extinguido tal derecho por el transcurso del plazo, retornaría la propiedad de lo edificado al dueño del suelo, quedando resueltas las transmisiones realizadas y sin efecto alguno los gravámenes constituidos, lo que parece indicar que el régimen de propiedad horizontal quedaría extinguido, formándose un solo bloque de propiedad ordinaria sobre todo el inmueble.

Esta regulación parece estar destinada a la construcción de viviendas de protección pública para su explotación en régimen de arrendamiento, pero no sería incompatible con su posible transmisión en régimen de propiedad temporal o no. A este respecto cabría preguntarse con Blanquer, acerca de la posibilidad de establecer por vía convencional, a la hora de constituir el derecho, normas reguladoras de la continuidad, cuando llegue el momento de extinguirse el derecho de superficie, del régimen de propiedad horizontal y de la propiedad separada de cada una de las viviendas y locales transmitidos, convirtiéndose la propiedad del suelo en el suelo, elemento común de este régimen, con lo que se daría un gran paso en la solución del problema de la vivienda para ciertas capas sociales.

No parece muy deseable desde un punto de vista social, acometer la construcción de viviendas de protección pública acudiendo para abaratar su coste a la figura del derecho de superficie y pasado el plazo de duración de este derecho poner punto final a la propiedad temporal de los beneficiarios. Por muy dilatado que sea el plazo, lo cierto es que a lo largo del mismo se producirían sucesivas transmisiones, con lo que en el momento de extinguirse el derecho surgiría el problema de poner fin a esa propiedad temporal con todo el drama que ello supone, y sin que se pueda argüir como argumento para aliviarlo, al del tiempo transcurrido en el disfrute. Por ello la posibilidad de acometer su extinción de una manera aparentemente poco ortodoxa y claramente inversa a la indicada por el concepto del derecho de superficie en su formulación legal se hace necesaria.

La cuestión sería ¿cabe establecer convencionalmente reglas que determinen la reversión de lo edificado a favor del superficiario? ¿Cabría establecer pactos que establezcan que extinguido el derecho de superficie, en lugar de revertir lo edificado al dueño del suelo, revertiría a favor de los distintos superficiarios que verían así transformada su propiedad temporal en propiedad perpetua? O por el contrario, ¿es de esencia al derecho de superficie la reversión de lo edificado al propietario del suelo?

Recordemos que el artículo16.1.a) del RH establece que, pasado el plazo "lo edificado pasará a ser propiedad del dueño del suelo, salvo pacto en contrario"[4]. En cambio, el TRLS de 1976 y el de 1992 (arts. 173.2 y art. 289.3, respectivamente) imponían que «cuando se extinga el derecho de superficie por haber transcurrido el plazo, el dueño del suelo hará suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiese constituido aquel derecho. De estos preceptos se desprende que, al término del plazo, la edificación revierte en el propietario del suelo de modo automático, como consecuencia directa del carácter temporal del derecho de superficie.

La fundada razón por la que el derecho de superficie tiene una duración temporal es de carácter económico. Un derecho superficiario perpetuo inutilizaría económicamente la propiedad del suelo, salvo que se admitiera el pacto de que a la finalización del plazo de duración del derecho la propiedad del suelo se transmitiera al superficiario por un valor

[4] Para Roca Sastre, a lo que viene a referirse el artículo 16 RH con la expresión «salvo pacto en contrario» es a la diversidad de destino que cabe conferir a lo construido, siempre que suponga una consolidación del dominio. De ahí que, en su opinión, quepa pactar que a la extinción del derecho de superficie, la propiedad del suelo vaya a parar al superficiario. Igualmente, el apartado b) de dicho precepto admite la posibilidad de «estipular la reversión de todo o parte de lo edificado a favor del dueño del suelo al expirar el plazo convenido.

prefijado o por el que, en función de unos criterios determinados, se fije. Esto, según hemos visto, no estaba permitido por la regulación hasta ahora vigente.

Es cierto que uno de los argumentos de tipo económico utilizados para la utilización de esta figura es el de que con ella se evita transferir el incremento de valor que el terreno puede experimentar, sobre todo en zonas próximas a poblaciones, a un hipotético adquirente del mismo, y que posibilita la construcción de viviendas sin que el dueño del suelo pierda esa futura plusvalía, posibilitando su explotación y evitando la especulación inmobiliaria. Pero los argumentos de carácter meta-jurídico que antes he esgrimido me llevan a considerar que esto es así cuando las edificaciones levantadas sean destinadas a su explotación arrendaticia, pero ¿si son objeto de transmisión en régimen de propiedad temporal tal y como prevé la nueva ley? No me resisto a considerar que la intención del legislador era precisamente esa. En ese sentido creo que puede entenderse la declaración contenida en la Exposición de Motivos, cuando dice que

> "el contenido del Título se cierra con una regulación del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario".

En coherencia con lo expuesto la nueva Ley establece una regulación que refuerza la discutida declaración reglamentaria, por ello mi opinión es claramente favorable a tal posibilidad. Así creo que debe interpretarse la declaración contenida en el artículo 36.5 segundo párrafo cuando dice:

> "A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie."

Ese *"no obstante"* con el que se inicia la declaración legal que acoge la posibilidad de establecer normas convencionales que prevean la liquidación del régimen del derecho de superficie, parece determinante a la hora de admitir esa posibilidad. Posibilidad, por otra parte, que permitiría que los beneficiarios pudieran aplazar los costes de adquisición de una vivienda. En una primera fase tendrían que asumir el coste de construcción, gestión y comercialización del edificio, incluido el de la superficie, y al final, es decir, en la segunda fase una vez concluido el plazo de dicho derecho, el coste del suelo. Con tal sistema se fraccionaría el coste total de la vivienda, posibilitando además, la constitución de un régimen de ese derecho que recordaría al, económicamente blando, de acceso diferido a la propiedad. Su valor —repito—, como instrumento de política social es evidente.

Otro problema diferente pero en conexión con ese posible valor instrumental del derecho de superficie como herramienta de realización de una política social a la hora de abordar el problema de la escasez y carestía de las viviendas, es el de la posible constitución de dicho derecho sobre un edificio ya construido y que según hemos visto es perfectamente posible. El problema, ahora, se centra en si lo es o no con relación a un edificio ya construido y dividido horizontalmente, de manera que si se cediera tal edificio a un nuevo propietario o a varios, reservándose la propiedad del suelo los anteriores copropietarios, habría que poner fin a tal régimen. Es decir ¿supondría tal posibilidad la extinción del régimen de propiedad horizontal por la necesidad de considerar la edificación sobre la que recae el derecho de superficie como un único objeto que equivaldría al suelo?

En mi opinión sí sería posible sin necesidad de extinguir el régimen de propiedad horizontal. Así lo indica el artículo 35 ya enunciado, al señalar que podrá constituirse

> "sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo".

No menciona, este precepto los elementos comunes, por lo que podría considerarse excluida la constitución del derecho superficiario sobre los elementos comunes del edificio dividido horizontalmente. No cabe duda de que si se desafectaran mediante su conversión en elemento privativo del modo legalmente establecido, podrían ser objeto de dicho derecho, pero sin tal conversión ¿puede recaer sobre los mismos? ¿Puede constituirse un derecho de superficie, con el contenido y características de las que he venido hablando, es decir no para edificar sino para tener y mantener la propiedad separada de lo ya edificado, sobre un elemento común de la propiedad horizontal?

El artículo 396 del C.c. dispone que las partes en copropiedad sólo pueden ser gravadas —en este caso con un derecho de superficie— junto con la parte privativa de la que son anejo inseparable. Este precepto se refiere a que un copropietario no puede gravar o enajenar la parte que compone su lote de copropiedad separadamente de la parte privativa, pero no puede impedir el que se enajenen o graven los elementos comunes de la copropiedad al ser enajenados o gravados con la parte privativa de la que son anejo inseparable. Es, por ejemplo, perfectamente admisible la constitución de una servidumbre de paso a favor de una finca vecina por un patio que es elemento común de una finca constituida en régimen de propiedad horizontal, siempre que el acuerdo sea tomado con las mayorías establecidas legalmente.

Así pues en el caso del derecho de superficie parece que tampoco debería constituir un impedimento.

Lo que podría plantear verdaderos problemas es la circunstancia de que el derecho real de superficie otorga a su titular un derecho de propiedad superficiario sobre lo construido, de modo que habría que preguntarse acerca del régimen jurídico aplicable a las relaciones del titular de la propiedad superficiaria con el resto de propietarios. Es indudable que el superficiario, al no haberse extinguido el régimen de propiedad horizontal al que pertenece el piso, local o elemento privativo sobre el que se ha constituido el derecho de superficie, podría ser considerado, en principio, titular de un elemento privativo, por lo que tendríamos que preguntarnos acerca de si tiene obligación de contribuir a los gastos comunes, o de si tiene derecho a voto en la Junta de Propietarios.

La respuesta, a mi juicio, es negativa. En mi opinión no es titular de un elemento privativo individualizado e identificado registralmente como tal dentro del régimen de la propiedad horizontal. El titular de la propiedad superficiaria es, a efectos de sus relaciones con el resto de copropietarios, el titular de un derecho real sobre cosa ajena que se ha constituido, también, sobre un elemento común. Por ello, entiendo que no debe considerársele titular de un elemento privativo en el inmueble, de modo que tampoco debe tener participación en los elementos comunes, ni tiene derecho a voto en la Junta. Tampoco debe contribuir a los gastos comunes, salvo que en el título constitutivo del derecho de superficie se establezca su participación en los mismos.

Su relación no es con el resto de copropietarios sino que es una relación con el conjunto de la copropiedad, y son las normas sobre el derecho de superficie y el contenido del título constitutivo del mismo en cuanto no se oponga a aquéllas, los que deben regir sus relaciones con el conjunto de copropietarios del inmueble en régimen de propiedad horizontal.

Caso distinto sería la constitución de un derecho de superficie sobre un elemento privativo de una propiedad horizontal con el contenido tradicional superficiario, es decir construir y tener y mantener la propiedad separada de lo edificado durante el tiempo acordado, que sí exigiría la disolución de dicho régimen o su modificación, para dar entrada a los posibles nuevos elementos o a la modificación sustancial del elemento sobre el que se haya constituido.

7. BREVE REFERENCIA A LAS CONTRAPRESTACIONES

Dice el art. 35.3 de la Ley que

> "el derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá

consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie".

En realidad la constitución del derecho de superficie siempre revestirá un cierto carácter de onerosidad toda vez que al revertir lo edificado al dueño del suelo, éste siempre obtendrá un beneficio.

No obstante, y por seguir la pauta marcada por la ley, distinguiré:

A) Constitución a título gratuito:

— Por particulares: no presenta particularidad alguna. Rigen las reglas generales sobre capacidad de obrar y poder de disposición.
— Por entidades públicas: puede recaer sobre bienes patrimoniales, nunca demaniales, y puede hacerse gratuitamente siempre que los terrenos se destinen a viviendas de carácter social o de protección pública o a otras edificaciones como escuelas, hospitales o centros culturales que no persigan finalidad especulativa.

B) Constitución a título oneroso:

La contraprestación puede consistir en

— el pago de una suma alzada o
— de un canon periódico, o
— en la adjudicación de viviendas o locales
— o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo,
— o en varias de estas modalidades a la vez

Si se constituyera por una entidad pública, la concesión habría de formalizarse de alguna de las siguientes maneras:

a. Por subasta pública que requiere un pliego de condiciones que fije los criterios objetivos que regulen la admisión previa.
b. Por adjudicación directa
c. Por adjudicación al haberse procedido a una expropiación parcial del dominio del suelo como consecuencia del plan correspondiente.

El caso de una suma alzada no presenta especialidad alguna.

Si se tratara de una canon periódico, hay que estimar que en caso de incumplimiento, aparte del régimen de garantías civiles que se pudieran haber pactado y al que luego me referiré, al poder ser calificado el contrato como administrativo la exigibilidad del pago por parte de la Administración podría hacerse por requerimiento directo, sin necesidad de entablar demanda ante los tribunales civiles.

En los otros supuestos parece aludir el legislador a una forma de permuta, ya que el dueño del suelo concede un derecho de superficie que permite construir y el superficiario le entrega la propiedad o el arrendamiento de cierta parte de lo edificado.

Si el dueño del suelo adquiere desde un principio, tal y como la ley permite, ciertas viviendas o locales, la reversión que al concluir el plazo se produce no será total, por lo que lo que se confirma la teoría ya enunciada de alterar el destino "natural" de los bienes edificados permitiéndose que la reversión no sea a favor del dueño del suelo.

Si se tratara de derechos de arrendamiento, es obvio que esta contraprestación no supone incompatibilidad alguna con la teoría clásica de la reversión total.

8. GARANTÍAS

Cualquier garantía de trascendencia real que se constituya para garantizar o asegurar el cumplimiento de los pactos del contrato por el que se constituya el derecho de superficie tendrá acceso al registro tal y como determina el art.16.1 del RH.

Las garantías usuales son la hipoteca y la condición resolutoria expresa.

En cuanto a la hipoteca, en el caso de un canon periódico, se puede garantizar su pago a favor del concedente mediante la hipoteca

en garantía de rentas periódicas del art.157 de la L.H. constituida sobre el propio derecho de superficie.

Si se trata de una suma alzada aplazada también puede utilizarse la hipoteca ordinaria o la condición resolutoria expresa, admitida por la Dirección General de los Registros y el notariado en su R. de 16 de octubre de 1989. No obstante no parece ésta la garantía mas adecuada toda vez que si se resolviera el contrato por impago, y el superficiario ya hubiese edificado, el dueño del suelo no recupera "lo suyo" sino el solar ya edificado produciéndose un enriquecimiento injusto y desproporcionado, y un efecto similar al comiso.[5]

Si se trata de la adquisición de una vivienda o local en un momento posterior a la constitución, se puede asegurar mediante una hipoteca de máximo en garantía de obligación futura.

9. REFERENCIAS A LEYES INDIRECTAMENTE RELACIONADAS

a) Ley Orgánica de la edificación

Conforme a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, en las superficies urbanas sobre nuevas construcciones destinadas a vivienda, el superficiario tendrá necesariamente que constituir el seguro de responsabilidad decenal, salvedad hecha de que tenga la condición de autopromotor individual de una sola vivienda unifamiliar para uso propio, según la excepción que se incluyó en la Ley de Medidas Fiscales Administrativas y del Orden Social de 30 de diciembre de 2002 y que determina que esta garantía no será exigible en el supuesto del autopromotor individual de una única vivienda unifamiliar para uso propio. Sin embargo, en el caso de producirse la transmisión *"inter vivos"* dentro del plazo previsto en el párrafo a) del artículo 17.1 —(diez años)—, el autopromotor, salvo pacto en contrario, quedará obligado a la contratación de la garantía a que se refiere el apartado anterior por el tiempo que reste para completar los diez años. A estos efectos, no se autorizarán ni inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de transmisión *"inter vivos"* sin que se acredite y testimonie la constitución de la referida garantía, salvo que el autopromotor, que deberá acreditar haber utilizado la vivienda, fuese expresamente exonerado por el adquirente de la constitución de la misma.

b) Catastro

Desde el punto de vista catastral y conforme al artículo 3 de la nueva Ley del Catastro Inmobiliario de 23 de diciembre de 2002, será titular catastral el superficiario, sin que sea preciso amillarar la finca a nombre del propietario.

c) IBI

En cuanto al sujeto pasivo del IBI lo será el superficiario, con exclusión del propietario, conforme al artículo 62 de la Ley de Haciendas Locales, en su redacción de 25 de diciembre de 2002.

[5] En este mismo sentido Navarro Viñuales señala que según el art.16.1 del R.H. "no serán inscribibles las estipulaciones que sujeten el derecho de superficie a comiso".

BIBLIOGRAFÍA

ALONSO PÉREZ, M. T. (2003): "Los requisitos formales de constitución del derecho de superficie: una ocasión más para la polémica entre la tesis unitaria y la dualista" *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 79, 680: 3085-3112.

BLANQUER UBEROS, R. (2007): *Acerca del derecho de superficie.* Consejo General del Notariado. Madrid.

DÍAZ FRAILE, J. M. (1999): "La aportación de don Ramón María Roca-Sastre a la construcción doctrinal del derecho de superficie", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 79, 6 (Número conmemorativo del centenario de Ramón María Roca Sastre) 75, 651: 617-638.

DÍAZ GAZTELU, B. (2007): "El derecho de superficie", en *Instrumentos de intervención en el mercado del suelo. El patrimonio municipal del suelo* Montecorvo, Madrid.

FAUS, M. (2004a): "El derecho de superficie en Cataluña". *Breviario civil. 2: Derechos reales especiales* - septiembre.

— (2004b): "Regulación del derecho de superficie en Derecho común". *Breviario civil. 2: Derechos reales especiales* - septiembre.

GOMÁ LANZÓN, F. (2000): "El régimen jurídico del derecho de superficie y su actual diversidad aplicada" *La Notaría,* 9.

MARTÍNEZ DIE, R. (2003): "Derecho de superficie: aspectos prácticos" *La Notaría*, 9-10: 61-70. septiembre.

MEZQUITA DEL CACHO, J. L. (2000): "El régimen jurídico del derecho de superficie y su actual diversidad aplicativa". Revista de Derecho Privado, 84, 6:443-448.

IGLESIA MONJE, M. I. (2001): "A vueltas con el derecho de superficie, el derecho de elevación, el Reglamento Hipotecario y la sentencia de 31 de enero de 2001, de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo". *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 77, 667:1835-1902.

BENAVIDES DEL REY, J. L. (1992): "El derecho de superficie sobre inmuebles ya construidos" *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* 68, 610: 1241-1260.

CÁMARA ÁGUILA, M. P. (1998): "Derecho de superficie urbano: Breves consideraciones acerca de a reforma del artículo 16 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 1867/1988, de 4 de septiembre" *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario,* 74, 649: 2003-2009.

El Registro de la Propiedad como instrumento para la realización de la legalidad urbanística

Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ

Registrador de la Propiedad y Mercantil

RESUMEN: El Registro de la Propiedad, nacido originariamente para dotar de seguridad a la propiedad inmobiliaria, facilitar su transmisión y, de este modo, desarrollar el crédito territorial o hipotecario, se ha ido convirtiendo, con el devenir histórico, en una de las instituciones fundamentales para que los mercados inmobiliarios puedan funcionar eficientemente en todas sus dimensiones. Ello requiere, no solamente que las leyes que los regulan estén correctamente diseñadas, sino que existan mecanismos que contribuyan a su cumplimiento "ex ante". El Registro, en la medida en que proclama y protege los derechos de propiedad sobre los inmuebles, se ve en la necesidad de supervisar que, en el proceso de configuración y adquisición de los mismos, no se han violado normas imperativas que, como tales, protegen derechos de terceros. Por ello, el ámbito del Derecho Urbanístico reclama, cada vez más intensamente, la intervención registral.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Registro de la propiedad.

1. INTRODUCCIÓN

Los sistemas registrales desempeñan funciones esenciales en una economía de mercado, no solamente en relación con el desarrollo de los mercados crediticios —singularmente hipotecarios—, sino también con el funcionamiento eficiente del sistema económico en su conjunto.

Para comprender tal relación, es preciso hacer una referencia, por breve que sea, a la función económica general de un sistema registral.

e-mail: fpmendez@registradores.org, o bien, fpmendez@fernandopmendez.eu

2. FUNCIÓN ECONÓMICA GENERAL DE UN SISTEMA REGISTRAL.

2.1. Consideraciones generales

Imaginemos una sociedad en la que no haya Registro de ningún tipo. En esta situación, quien adquiere una propiedad inmobiliaria adquiere una "caja de sorpresas" —no puede estar seguro de si ha adquirido del verdadero dueño, o de si hay cargas que no ha podido conocer porque el transmitente no se las ha revelado—. Y ello es así porque no hay ninguna institución que le permita conocer el verdadero "estado civil" de la propiedad que adquiere o porque solo puede hacerlo con un coste extremadamente elevado —en relación con las ganancias esperadas—. En una

situación así, las consecuencias son que hay pocas transacciones, que los mercados no se desarrollan y que la propiedad así adquirida no sirve de garantía para acceder al mercado de capitales.

En efecto, desde SMITH (1992:16 y ss.) sabemos que la especialización —la división del trabajo— es la base del bienestar público. A mayor especialización, mayor crecimiento y mayor bienestar. La especialización implica interdependencia y ésta necesita de intercambios voluntarios en beneficio recíproco.

Pero intercambiar —contratar— no es fácil. El motivo estriba en que, al tener cada una de las partes sus propios intereses, pueden emplear el intercambio como instrumento para apropiarse de los frutos del esfuerzo ajeno.

Esta lucha expropiatoria derrocha recursos de forma directa e indirecta HIRSHLEIFER (1994). Directamente, porque requiere dedicar medios valiosos, tanto para efectuar el fraude o engaño, como para evitarlo. Indirectamente, porque al darse cuenta del riesgo que corren, muchos contratantes potenciales se niegan a contratar, reduciendo así el grado de especialización.[1]

Debido a esta posibilidad de conducta oportunista, para que sea viable la especialización, es necesario organizar los intercambios de tal modo que se organicen los intereses potencialmente conflictivos de las partes.

Como ha observado WRIGHT (2005:354) para que los individuos y grupos —que persiguen el interés propio— quieran obtener beneficios comunes, es decir, quieran cooperar, intercambiar, es preciso resolver dos problemas previos: la incomunicación y la desconfianza, o, si se prefiere, la desconfianza generada por la incomunicación y el desconocimiento, junto con la seguridad de que cada parte contractual se comportará conforme al modelo conductual que maximiza el autointerés.

Así, el vendedor, por ejemplo, puede poseer cierta información acerca del bien que, si también conociese el comprador potencial, no lo compraría o lo haría a menor precio, lo que el vendedor sabe perfectamente. A su vez el comprador sabe que si el vendedor posee esa información, no se la facilitará, por la misma razón. En definitiva, no puede estar seguro sobre si el vendedor le oculta información relevante.

En efecto, todas las actividades económicas está sometidas a esta lógica , que obliga a los individuos a salvaguardar cuidadosamente los intercambios, lo que impone unos costes que se han venido en denominar *"costes de transacción"*[2] y para cuya reducción la humanidad ha ido generando a lo largo de la Historia sucesivos arreglos institucionales que tienen por finalidad reducir este derroche de recursos y posibilitar una mayor especialización.

Como veremos, el desarrollo de todas estas tecnologías institucionales, está íntimamente ligado con el desarrollo de las tecnologías —físicas y jurídicas, no se olvide— de la información.

La clave está en que las tecnologías de la información, al abaratar el coste de la conservación y transporte de datos, vencen la desinformación y, junto con la actuación compulsiva del Estado —que asegura que los tramposos serán castigados—, fundamentan la confianza, por lo que facilitan la coordinación de los intereses comunes y, por tanto, la realización de los intercambios, base del crecimiento y del bienestar.

2.2. Los sistemas registrales como reductores de asimetrías informativas

Obsérvese que las tecnologías de la información, al facilitar la obtención y

[1] Las dificultades de asegurar el cumplimiento contractual se hallan en la base de las dificultades para conseguir un mayor grado de especialización y, por tanto, de crecimiento y de bienestar. Con carácter general, puede verse al respecto NORTH (2005).

[2] La expresión *costes de transacción* fue utilizada por primera vez por COASE (1960:1-44) en su clásico artículo sobre el problema del coste social, al poner de manifiesto que para llevar a cabo una transacción en el mercado, se hace necesario descubrir con quién se ha de contratar, informar a las personas correspondientes de que se intenta llegar a un arreglo y los términos del mismo, concretar negociaciones para alcanzar un acuerdo satisfactorio, redactar un contrato, realizar inspecciones para comprobar que se cumplen las condiciones estipuladas, etc. La teoría de los costes de transacción está inspirada en las contribuciones de STIGLER & *et al* (1961) a la economía de la información Dicho artículo fue posteriormente recogido en LAMBERTON (1977).

difusión de la información requerida, lo que hacen, en realidad, es disminuir las asimetrías informativas entre los individuos.

En efecto, piénsese que una de las características de las economías reales es que el nivel de información/desinformación no es homogéneo, sino que, por el contrario, son habituales los supuestos de asimetría informativa, es decir, los supuestos en los que una de las partes conoce mucho mejor que la otra los atributos —incluidos los jurídicos, únicos relevantes a efectos de esta exposición— del bien objeto de intercambio.

Las derivaciones de las asimetrías informativas son múltiples así como las instituciones —tecnologías organizativas— generadas por la humanidad a lo largo de la Historia para prevenir o compensar los riesgos que de ella derivan.

De todo ello, interesa destacar ahora, primordialmente, dos aspectos:

a) Probablemente, a la parte mejor informada respecto de los atributos jurídicos del bien objeto de intercambio le reporte alguna utilidad retener esta información. En efecto, según el supuesto conductual que maximiza la riqueza, la parte mejor informada ocultará o mentirá, cuando el beneficio de tal comportamiento sea mayor que el de las oportunidades alternativas que se le ofrezcan. La asimetría informativa, por tanto, genera el riesgo de comportamientos oportunistas, lo cual dificulta el intercambio y la especialización[3].
   En este sentido, es necesario considerar que, al concretar las ventajas derivadas de la especialización en el ámbito inmobiliario, suelen distinguirse las asociadas a inversiones específicas y las asociadas al papel de los inmuebles como garantía crediticia, por lo que resulta claro que el disponer de un sistema bien desarrollado de derechos de propiedad sobre bienes inmuebles genera incentivos eficientes para efectuar inversiones específicas sobre esos mismos bienes y facilita su utilización como garantía para el cumplimiento de otros contratos, singularmente de crédito.[4]

b) La inexistencia de mecanismos eficientes y eficaces dirigidos a disminuir las incertidumbres derivadas de las asimetrías informativas deviene así en un obstáculo crítico para aumentar la especialización, el intercambio y, finalmente, el crecimiento económico y el bienestar, pues su consecución requiere una larga y compleja cadena de contratos NORTH (2000) y MÉNDEZ GONZÁLEZ (2000a).

Pues bien, la función central de los sistemas registrales consiste en contribuir a disminuir e, incluso, eliminar, las asimetrías informativas referentes a los inmuebles objeto de intercambio, vedando esta vía de incursión a los comportamientos oportunistas.

En este aspecto, cumplirán tanto más eficazmente su función cuanto más información y de más calidad suministren al respecto, de modo que la misma sea aceptada, tanto por sus atributos legales como por su reputación, como insumo incuestionable, tanto en el ámbito contractual como en el judicial.

Desde un punto de vista económico, es esencial entender que la utilidad de los productos registrales para las empresas —para todas, pero singularmente para las crediticias— y, en general para los diferentes agentes económicos, depende del valor que les otorguen los jueces.

Si los pronunciamientos registrales, especialmente los de los registros de derechos, gozan de respaldo judicial, contribuyen a disminuir, también, el coste de litigación. MÉNDEZ GONZÁLEZ (2007: 571 y ss.).

[3] El éxito del oportunista conduce a un incremento generalizado de costes transaccionales. Sobre este particular, mas extensamente MÉNDEZ GONZÁLEZ (1996). Piénsese que unos de los problemas fundamentales que se planteaban en España con anterioridad a 1861 era el denominado *"crimen stellionatus"*, es decir, la ocultación por el vendedor al comprador de las cargas que pesaban sobre el inmueble, lo cual dificultaba el intercambio y la especialización.

[4] Estos aspectos fueron puestos de manifiesto en el Dictamen de la Comisión del Congreso acerca del Proyecto de Ley autorizando al Gobierno para la reforma de la legislación hipotecaria vigente, emitidos el 18 de febrero de 1858.

Es preciso entender también que el valor reputacional de la información registral —y, a la postre, también su valor legal—, se halla en función directa de su calidad y ésta depende de las garantías —en definitiva, de la fiabilidad— que ofrezca el proceso de producción de la misma —el procedimiento registral—.

Es éste un aspecto capital en el que no nos podemos detener por no ser el objeto de este trabajo. Pero es fundamental ser consciente de ello.

Calidad, en el ámbito registral, quiere decir *extensión* —idealmente *complitud,* que abarque todos los elementos jurídicamente relevantes— y *fiabilidad,* lo que exige controles rigurosos a cargo de una *organización registral independiente,* pues solo de este modo la información registral puede vencer los dos grandes obstáculos para la cooperación: incomunicación y desconfianza señalados al principio de la exposición.

Tales controles suelen ser molestos para las empresas y demás agentes que operan en el mercado, los cuales, a menudo, suelen caer en la tentación de utilizar su capacidad de interlocución política para intentar suprimirlos o eliminarlos, sin ser conscientes de las graves distorsiones que pueden producirse, comenzando por la disminución de los efectos jurídicos de las inscripciones, es decir por la disminución de su valor legal —entiéndase probatorio—[5].

Sin embargo, la experiencia demuestra que el valor de semejantes reformas suele ser muy limitado e incluso negativo para las propias empresas, por mucho que puedan reducirse sus costes —explícitos e implícitos— de tramitación. El motivo reside en que la disminución del valor legal y judicial de la información registral impide que el registro pueda rendir su mayor utilidad, cual es la de reducir costes de transacción futuros a las empresas y agentes en general.

Por ello, aumentar el valor legal y judicial de los pronunciamientos registrales siempre es eficiente. Ello requiere exigir controles rigurosos, que no pueden ni deben ser suprimidos, a la vez que no deben exigirse más de los necesarios, y, además, deben ser instrumentados del modo menos gravoso posible. Para que tales controles produzcan los efectos deseados se requiere una organización independiente, competente y eficazmente estructurada.[6]

3. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO INSTRUMENTO PARA LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO

3.1. Introducción

Si los efectos de las leyes se limitaran a los que produce su impresión sobre el papel, no conseguirían la finalidad perseguida.

Para ello, es necesario, en primer lugar, que regulen adecuadamente la materia de que se trate; en segundo lugar, que existan instituciones dirigidas a conseguir la realización del Derecho "ex ante" *("law enforcement")* y, en tercer lugar, que existan instituciones dirigidas a identificar y sancionar a los incumplidores ("ex post") y cuyo eficaz funcionamiento produce un notable efecto "ex ante".

Pues bien, el Registro de la Propiedad, surgido inicialmente como institución dirigida a asegurar la propiedad, facilitar su transmisión y, de este modo, lograr la expansión del crédito territorial, se ha convertido con el devenir del tiempo, en una institución de *"law enforcement"* capital, en uno de los más eficaces instrumentos para la realización del Derecho en su ámbito competencial propio.

---

[5] Esta dilución puede ser eficiente en determinados casos, pero ha de decidirse tras estudiar detenidamente costes y beneficios, en vez de dar por supuesto que los beneficios exceden a los costes, lo cual no suele ser cierto, sino, más bien, como la experiencia demuestra, todo lo contrario.

[6] No debe olvidarse, además, que esta es la razón por la cual la Exposición de Motivos disponía lo siguiente —absolutamente esencial—: "Esta manera que tiene la Comisión de considerar la Ley de Hipotecas, necesariamente había de conducirla a consignar como una de las bases capitales del proyecto que los registros deben estar bajo la dependencia exclusiva del Ministerio de Gracia y Justicia y bajo la inspección de la autoridad judicial, siendo ésta unicamente la llamada a decidir las cuestiones y dudas que se susciten. Lo que a derechos civiles se refiere no puede, con arreglo a nuestra legislación política, estar subordinado a las autoridades del orden administrativo, a lo que es consiguiente que tampoco dependa de los centros que han de impulsar la marcha de la administración activa".

3.2. El Registro de la Propiedad como guardián de la legalidad (*gatekeeper*)

Esta expresión —*gatekeeper* o *guardián de la legalidad*— ha hecho fortuna en el ámbito del análisis económico del Derecho para hacer referencia a una especial estrategia o modalidad de realización del Derecho, consistente en imponer sanciones o exigir responsabilidades a partes privadas que, por su función transaccional, están en condiciones de detener conductas no ajustadas a Derecho, mediante la denegación de su cooperación. Y la denegación de su ministerio es la forma —usual— que tiene el Registr[7]o para contribuir a realizar el Derecho[8].

Ciertamente, el Registro de la Propiedad no es una parte privada sino una *institución pública*, lo que lo separa de la figura del *"gatekeeper"* tal y como fue concebida inicialmente. No obstante, prevalece una fuerte analogía con la figura, si tenemos en cuenta que, inicialmente, los registros unicamente controlaban la legalidad privada de las transacciones entre particulares —de la legalidad pública, unicamente controlaban la legalidad fiscal que gravaba el acto o negocio que se pretendía inscribir—, pero paulatinamente el legislador ha ido atribuyendo a los registros la función de controlar la legalidad pública implicada en todo tipo de operaciones susceptibles de inscripción, tales como la urbanística —ya desde la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1956—, medioambiental, de prevención de blanqueo de capitales o, últimamente, de prevención del fraude fiscal, por poner tan solo unos ejemplos característicos[9].

Así, cuando se pretende v.gr.: inscribir una compraventa inmobiliaria, el Registro no solamente vigila el cumplimiento de los requisitos de orden civil necesarios para su validez o eficacia —consentimiento, objeto, causa, etc.—, sino también si se han satisfecho los correspondientes impuestos, suspendiendo, si no se han pagado, la calificación y, en su caso, la inscripción solicitada (arts. 274 y 275 de la Ley Hipotecaria y 107 del Reglamento Hipotecario); en caso de segregación de parte de una finca registral, por ejemplo, vigila si se ha obtenido la licencia correspondiente, suspendiendo la inscripción si no se acredita la obtención de la misma (art. 78 del RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las Normas Complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística); en el caso de una declaración de obra nueva, debe exigir la licencia correspondiente y certificado expedido por técnico competente de que la obra realizada se ajusta a la misma (art.22 de la Ley 6/1998 y arts. 44 a 55 del RD 1093/1997); también ha de exigir el número de identificación fiscal de los comparecientes y los medios de pago empleados, como medida de control del fraude fiscal en el ámbito inmobiliario, suspendiendo la inscripción, si no se hacen constar tales circunstancias en las escrituras

[7] Hoy es un lugar común referirse a la importancia de las instituciones para que haya crecimiento. Fukuyama destaca cómo fue el surgimiento de los Estados modernos —dotados de grandes ejércitos, poderes tributarios, y una burocracia centralizada capaz de ejercer una autoridad soberana en un amplio territorio— y su capacidad para proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad, lo que hizo posible el crecimiento del mundo económico moderno. Destaca asimismo cómo, con independencia de que el alcance de las funciones asignadas al Estado sea mayor o menor, la esencia de la estatalidad es la aplicación de las leyes :" la capacidad última de enviar a alguien con uniforme y pistola para que imponga el cumplimiento de las leyes del Estado". FUKUYAMA (2004). Puede verse también el muy interesante informe del BANCO MUNDIAL, 2002.

[8] Fue KRAAKMAN (1986) quien primero construyó la figura del *"gatekeeper"*. Posteriormente Paz-Ares, C y Arruñada, B. han utilizado esta figura para intentar explicar la función del notario como productor de ordenación pública, en sus respectivos trabajos sobre análisis económico del notariado. Paz-Ares reconoce que esta función notarial solo es posible porque interactúa con el registro, es decir, porque el registro controla la actuación notarial al servicio de sus clientes y Arruñada reconoce que el control de legalidad notarial es similar al del abogado: lo realiza en su propio interés, porque si el documento notarial no sortea los controles posteriores el notario perderá al cliente. Ver ARRUÑADA (1995). También, PAZ-ARES 1(995). Posteriormente, utilicé esta figura para explicar la función registral a la que, en mi opinión, se adapta mucho mejor esta figura, si tenemos en cuenta los requisitos para la efectividad del *gatekeeper* señalados por el propio Kraakman y que difícilmente puede cumplir el notariado, salvo por su interacción con el sistema registral, el auténtico *gatekeeper*. Ver MÉNDEZ GONZÁLEZ (1996 y 2000b).

[9] Esta última norma —me refiero a la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas para la prevención del fraude fiscal— recoge en su exposición de motivos cuanto venimos diciendo, y confirma la escasa confianza que merece al legislador el notario como productor de ordenación pública, tal y como ha venido sosteniendo toda la doctrina. Tan solo merece una cierta confianza porque su labor es controlada por el registro, como veremos más adelante.

relativas a actos o contratos por los que se declaren , constituyan, transmitan, graven, modifiquen, o extingan a título oneroso el dominio y los demás derechos reales sobre bienes inmuebles, cuando la contraprestación consistiera, en todo o en parte, en dinero o signo que lo represente (art. 7 de la Ley 36/2006, de 29 de noviembre, de medidas de prevención del fraude fiscal que modifica los artículos 21 y 254 de la Ley Hipotecaria),etc.

Por otro lado, la inscripción registral es, salvo excepciones, una decisión libre y voluntaria del titular del derecho para lograr una mejor protección del mismo mediante su reconocimiento "erga omnes" por la institución estatal creada para ello, cual es el Registro de la Propiedad.

Ambas características —denegación de la inscripción cuando se viola una norma imperativa y voluntariedad, en general, de la inscripción— hacen que la figura del *gatekeeper* guarde fuertes analogías con nuestro Registro de la Propiedad y permita explicar su función.

En todos estos casos, se pone de manifiesto una de las características más propias de la función registral: el Registro, en tanto que representante de los terceros, es decir, de todos los que no son parte en el contrato u operación de que se trate —de todos , por tanto— vigila que las partes no violen normas imperativas, las cuales, por definición, imponen restricciones individuales porque generan derechos colectivos (v.gr.: el derecho de la comunidad a que cada ciudadano pague sus impuestos o a que nadie construya más plantas de las autorizadas), denegando su ministerio cuando se violan normas imperativas, o, incluso cooperando con las autoridades encargadas tanto de la prevención como de la represión, en materia de blanqueo de capitales, por ejemplo, *"...cuando resultare del mismo título haberse cometido algún delito, darán parte a la correspondiente autoridad judicial, con remisión del documento respectivo...",* dispone el art. 104 del Reglamento Hipotecario.)

Ahora bien, para que el *"gatekeeper"* o "cancerbero", pueda cumplir adecuadamente su función, es necesario que se den una serie de requisitos, a los que nos referiremos brevemente.

3.3. Requisitos para que pueda actuar como tal

3.3.1. *Independencia efectiva y plenas facultades calificadoras*

La independencia efectiva del *"guardabarreras"* respecto de quienes solicitan sus servicios es un presupuesto inexcusable para que pueda desempeñar su labor de una manera efectiva y creíble por el mercado.

En este sentido, la competencia territorial, la independencia funcional, las plenas facultades calificadoras y su plena responsabilidad personal y patrimonial sitúan al registrador en una posición ideal para actuar de *"guardabarreras",* ya que no solo tiene posibilidades sino también incentivos para ser riguroso y proteger así tanto a las partes como a los terceros, y, de ese modo, hacer cumplir la ley.

La historia de nuestro Registro de la Propiedad es fecunda en ejemplos al respecto. Señalaremos uno que se sitúa de lleno en el ámbito urbanístico y que, además, refleja claramente la evolución del registro hacia una institución de *law enforcement* también de la legalidad pública implicada en los actos y transacciones particulares.

Hace treinta años, en España, en las poblaciones medias y pequeñas, así como en multitud de urbanizaciones, era poco frecuente que alguien solicitara licencia para construir una obra nueva. Los registradores, sin embargo, conscientes de la gravedad del problema, comenzaron a exigir licencia para inscribir las declaraciones de obra nueva.

En aquel momento, la doctrina venía entendiendo que no correspondía al notario, al autorizar las escrituras de declaración de obra nueva, ni al registrador de la propiedad, al ejercitar su función calificadora, velar por el cumplimiento de las normas de edificación, pues se consideraba que esa tarea era competencia exclusiva de las autoridades municipales. De ahí que los artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento no exigieran que se acreditase el otorgamiento de licencia o cualquier otra autorización administrativa para la inscripción de declaraciones de obra nueva.

Asi, el acto jurídico privado formalizado en la correspondiente escritura pública era

suficiente para que la obra ejecutada o en fase de construcción tuviese acceso al Registro de la Propiedad.

A este respecto, resulta sumamente ilustrativa la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de noviembre de 1981, la cual en sus considerandos octavo y noveno decía:

> "Considerando que, al ser competencia exclusiva de las autoridades municipales y urbanísticas , el velar por el cumplimiento de las normas de edificación, no corresponde al Notario al autorizar las escrituras de declaración de obra nueva ni tampoco al Registrador al ejercitar su función calificadora el entrar en el examen de esta materia, ya que la posible infracción urbanística se produce no por el hecho de otorgarse la declaración de obra, sino porque la construcción no se adaptó a lo ordenado en el Planeamiento, y como además, del contenido de los artículos 57 by 88 de la Ley se infiere que las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la Ley de Suelo y en los Planes, Programas de Actuación Urbanística, estudios de detalle, proyectos, normas y ordenanzas tienen fuerza de Ley, y obligan a su cumplimiento a todos los adquirentes del inmueble, y de ahí, por tanto, su naturaleza de limitaciones legales, lo que origina que la inscripción en el Registro de la obra nueva no perjudique u obstaculice la posible actuación sancionadora de la infracción urbanística.
>
> Considerando que en los artículos 208 de la Ley Hipotecaria y 308 de su Reglamento se contienen los requisitos para que la obra nueva ingrese en los libros registrales, sin que tales preceptos exijan que se acredite la concesión de la licencia municipal para que pueda practicarse la inscripción, y en el mismo sentido se manifiesta la propia Ley de Suelo que en ninguno de sus preceptos impone esta obligación a Notarios y Registradores, a diferencia de lo que sucede cuando ha querido imponerla como en el caso de las parcelaciones en que expresamente el artículo 96 de la Ley de Suelo lo establece y por otro lado hay que tener en cuenta que la constancia registral de haberse expedido la licencia puede originar en el tercero la creencia de estar sanadas las posibles infracciones que pudieran existir, lo que no es así dado el contenido del (...) articulo 88 de la Ley de Suelo, que permite hacer efectivos en los sucesivos titulares de la fincas todos los deberes o imperativos derivados del planeamiento".

Pues bien, dada la situación urbanística crecientemente incontrolada, el artículo 25.2 de la Ley 8/1990 dio un giro radical, al exigir, para autorizar e inscribir la declaración de obra nueva, la acreditación del otorgamiento de la licencia de edificación y la expedición por técnico competente de certificación de finalización de la obra conforme al proyecto o de que ésta, en lo construido, se ajusta al mismo.

Con esta exigencia se pretendía que notarios y registradores de la propiedad asumieran un papel más activo en la defensa de la legalidad urbanística, ya que todo el proceso urbanizador culmina en la edificación y su inscripción en el Registro de la Propiedad, cuyo papel como guardián de la legalidad urbanística, en general, y, específicamente en este punto, es reforzado por el Real Decreto 1093/1997 en sus artículos 45 a 55.

Como vemos, a partir de 1990, el Registrador no controla solamente la *legalidad privada* de la declaración de obra nueva, sino también la *legalidad pública* implicada en la misma y de este modo puede evitar que los declarantes de obras nuevas violen derechos de terceros.

Desde entonces, puede afirmarse que no hay obra nueva sin licencia, porque sin ésta no hay inscripción; sin inscripción no hay hipoteca; sin hipoteca no hay financiación y sin ésta no hay obra nueva.

Ello es posible porque el registrador tiene competencia para calificar este aspecto, porque es independiente, con competencia territorial, sin clientela y, por tanto, sin que nadie pueda tener poder de mercado para influir en sus decisiones y porque, además, al ser personal y patrimonialmente responsable de sus decisiones tiene fuertes incentivos para ser estricto. De nada hubiera servido la independencia del registrador ni sus incentivos para ser estricto, si no hubiera tenido facultades calificadoras. De hecho de nada sirvió su independencia a este respecto mientras no las tuvo.

Junto con ello, es necesario reforzar las garantías del procedimiento registral, de modo que los pronunciamientos registrales, tanto por su valor legal como reputacional, tengan un alto valor probatorio ante los tribunales y, de este modo, se conviertan en un "input"

prácticamente incuestionable en la práctica judicial y, por ello, en la contractual.

3.3.2. *Relación equilibrada entre la función de "gatekeeping" y el valor añadido de la inscripción registral*

Un segundo requisito necesario para que el Registro pueda desempeñar eficazmente su función de guardabarreras es que las normas imperativas cuyo cumplimiento exigirá el registrador no impliquen un coste tal, en relación con los beneficios esperados de la inscripción registral, que disuada a los ciudadanos de registrar sus derechos.

Por ello, si se quiere utilizar el Registro como guardabarreras, es necesario potenciar al máximo posible el valor añadido de la inscripción, dotándola de enérgicos efectos, de un alto valor probatorio y vedando la existencia de privilegios injustificados que afecten a tercero sin necesidad de inscripción, y cuya pervivencias disminuye el valor añadido de la inscripción y debilita las posibilidades de utilización del Registro como guardabarreras.

Idealmente, aquí se situaría el límite para poder emplear el Registro como cancerbero. Si se supera ese límite, se asfixiaría el sistema, con todas sus consecuencias. Los abusos que se están cometiendo en algunos paises por razones fiscales, como México o Rusia son aleccionadores al respecto[10].

3.3.3. *La interacción del Registro de la Propiedad con los operadores jurídicos*

No se me escapa que el registro puede incurrir, en lo que podríamos denominar *sobrecontrol,* es decir, en una interpretación injustificadamente rigurosa de las normas imperativas y, por lo tanto, dañina no solo para los intereses de las partes sino también de la colectividad.

Ahora bien, en nuestro sistema legal —e igualmente en los demás— este riesgo se conjura por la interacción del registro con los diferentes operadores jurídicos, en competencia entre sí, generadores de documentos con virtualidad registral, siempre pendientes de defender adecuadamente los intereses de su clientela, porque en ello les va su reputación profesional y su prosperidad, y prestos por ello a discutir la decisión registral, así como la de cualquier otra autoridad pública, cuando no satisface las pretensiones de sus clientes.

4. LA FUNCIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN RELACIÓN CON LA EFECTIVIDAD DEL ORDENAMIENTO DEL SUELO, URBANÍSTICO Y DE VIVIENDA

Lo expuesto hasta ahora explicaría perfectamente las razones por las cuales la legislación territorial, urbanística y de vivienda utiliza constante y crecientemente el Registro para garantizar la efectividad "ex ante" de sus normas.

En efecto, salvo algunos precedentes de escasa importancia, la relación directa entre los actos urbanísticos y el Registro de la Propiedad se inicia en el año 1956, fecha de publicación de la primera Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y desde entonces esa relación ha sido cada vez más intensa y compleja, de tal modo que el Registro de la Propiedad se ha convertido en una pieza esencial del sistema jurídico que regula y garantiza los derechos de la Administración y de los particulares en los procesos de transformación del suelo.

Pero, además, de esa razón general, existen otras que explican mas específicamente la inescindible imbricación entre las políticas de transformación del suelo y el Registro de la Propiedad, expuestas

[10] Quizás por ello, el legislador de 1861, ya advertía en su Exposición de Motivos que: *"Sin negar que los registros de la propiedad y de las hipotecas puedan y deban venir en auxilio de la Administración en las arduas tareas que para beneficio público le están encomendadas, cree que esto debe entenderse sin detrimento de los principios de justicia y sin* ***desnaturalizar los registros,*** *distrayéndolos de su verdadero objeto, que es mejorar las condiciones de la propiedad inmueble, asegurar el crédito territorial y poner coto a fraudulentos engaños Salir de este terreno, considerar los registros principalmente como un censo de la propiedad inmueble, dar intervención directa en ellos a la Administración, conduce irremediablemente a desconocer su carácter social, económico y civil, y sacrificar lo principal a lo accesorio".*

en su día por ARNÁIZ EGUREN (1995:12)[11]. A saber:

1. Cuando la urbanización y la edificación de los nuevos núcleos urbanos, e incluso su conservación y rehabilitación se llevan a cabo con la intervención de la iniciativa particular o de tal forma que, aunque el proceso se desarrolle por las administraciones públicas, el destino de las unidades urbanizadas o construidas sea también su devolución al mercado, la transformación del suelo supone un conjunto de operaciones económicas difícilmente realizable sin una clarificación precisa de la titularidad de los inmuebles afectados y, sobre todo, sin la garantía registral de las distintas obligaciones económicas que genera el proceso, tanto frente a la Administración como frente a las entidades que financian la urbanización y construcción, por lo que resulta esencial la inscripción registral.
   No obstante, hasta la publicación del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio que aprueba las Normas Complementarias al Reglamento Hipotecario para la inscripción de los actos de naturaleza urbanística no ha existido una disposición específica en la que se recogiera el conjunto de normas que regulasen de forma unitaria el acceso de actos de naturaleza urbanística al Registro de la Propiedad. Una norma deseada y esperada por todos los sectores, ya que el reiterado incumplimiento por el legislador de adecuar la legislación hipotecaria a la urbanística, causaba infinidad de problemas en el momento en el que se pretendía el acceso al Registro de distintas actuaciones urbanísticas, especialmente las procedentes de procedimientos de equidistribución.[12]
2. La relación entre el ordenamiento regulador del suelo y del urbanismo y el Derecho Inmobiliario Registral es obligada desde el momento en que ambas ramas jurídicas se refieren a un objeto que, en alguna medida, les es común. Así, la realidad social acotada por la norma urbanística es el suelo, contemplado desde el punto de vista de su transformación y usos, mientras que el Derecho Registral se refiere de forma constante a la finca, es decir, al inmueble en cuanto objeto de derechos inscribibles.[13]
   Como observa Arnáiz Ramos[14], los enérgicos efectos que el ordenamiento

[11] Recuerda Arnáiz que poco después de la publicación de la Ley de 12 de mayo de 1956, Pérez Botija afirmaba, en relación a la misma que "si sus normas perduran o logran cierto nivel de vigencia día llegará en el que los hipotecaristas el contenido de aquellas por ser parte del Derecho Inmobiliario". Recuerda también que, años más tarde, Narciso de Fuentes Sanchiz, antiguo Decano del Colegio de Registradores , siempre vinculado a la labor urbanística, podía añadir que "la institución del Registro, que en sus comienzos protegía al propietario frente a las intrusiones en su suelo, sirvió más tarde, acentuadamente, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones estatales, y hoy sirve, sin distinción, en el fiel de la balanza, el interés público y el privado". A esta afirmación se le debe objetar que el Registro nunca ha tenido como finalidad la protección de los propietarios como clase social, sino, muy distintamente, la protección del **sistema** de derechos de propiedad. Obviamente, cuando en una sociedad hay pocos propietarios —cual era la española de 1861— puede generarse la apariencia de que el Registro les protege a ellos, dificultando incluso la aparición de nuevos propietarios. Sin embargo, nada más lejos de la realidad : el registro surge para fomentar el crédito, mediante la conversión de las propiedades inmobiliarias en activos económicos, lo que exige seguridad en la propiedad, y, en la medida en que lo consigue, posibilita o contribuye a posibilitar la universalización del derecho de propiedad. Solo después – en eso sí estoy de acuerdo con De Fuentes- el registro deviene en una institución de *law enforcement,* mediante la asunción de funciones de *gatekeeper* del ordenamiento imperativo.

[12] La Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975 contenía una Disposición Adicional Decimotercera, por cuya virtud había que adaptar la legislación hipotecaria a las normas urbanísticas. Esta previsión se hizo con un criterio muy ambicioso, puesto que, según su propio tenor, debía aegurar que "las limitaciones y deberes establecidos en la misma —Ley de Suelo— y en los planes, proyectos, normas, ordenanzas y catálogos se reflejen, con toda exactitud en el Registro de la Propiedad". Sin embargo, el TR de de 9 de abril de 1976 se limitó a reconocer la vigencia de la disposición citada por la vía de no incluirla en sus normas derogatorias de la legislación objeto de refundición. Sin embargo no se redactó proyecto alguno dirigido a su cumplimiento. Posteriormente, la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en su Disposición Adicional Décima disponía que "en el plazo de seis meses, el Gobierno aprobará las modificaciones del Reglamento Hipotecario para el desarrollo de esta Disposición Adicional", dedicada integramente a regular los aspectos registrales esenciales en el campo de la gestión urbanística. Tras distintos avatares, se publicó el RD Legislativo 1/1992 de 26 de junio, por el que se aprobó el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que dedicaba al Registro los articulos 307 a 310.

[13] Esta distinción aparece recogida por primera vez, de forma expresa, en la Ley de Suelo, cuyo art. 17.1 establece que constituye "*a*) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios pro indiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral. *b*) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o solo uso urbanístico independiente".

[14] Arnaiz Ramos R *Registro de la Propiedad y Política de Urbanismo y Vivienda,* "working papers" facilitados por el autor, con autorización para su cita, lo que agradezco expresamente.

jurídico atribuye al Registro de la Propiedad, lo habilita no solo como instrumento de protección del titular registral, sino también como garante de que la propiedad inscrita cumple la función social que su contenido estatutario le atribuye, armonizando así el interés público y el privado.
De este modo, continúa el citado autor, dado que en el ámbito de la propiedad inmobiliaria urbana, el contenido de dicha función social se define esencialmente a través de la política urbanística y de vivienda, parece obvio que su adecuado desarrollo debe hacerse, no solo a través de una estrecha coordinación con el Registro de la Propiedad, sino utilizando las reglas de funcionamiento del mismo, al servicio de dicho desarrollo.

5. EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DEL SUELO

5.1. Consideraciones generales

A la hora de abordar la utilización que de la institución registral hace la Ley de Suelo, es necesario tener muy en cuenta que, por imperativo de las dos operaciones de "legislación negativa" contenidas en las sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997 y 164/2001[15], no es un proyecto de ley urbanística , por lo que, como dice su Exposición de Motivos,

> "se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, si quiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico".

Por ello, las relaciones entre el urbanismo en sentido estricto y el Registro de la Propiedad no se contienen en la Ley de Suelo sino, esencialmente, en las diferentes leyes autonómicas dictadas como consecuencia de la distribución competencial efectuada por sendas sentencias del Tribunal Constitucional.

Tampoco es, en sentido estricto, una ley de vivienda, por lo que la utilización del Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de una política de vivienda se contiene, esencialmente, en diferentes normas autonómicas y, también, en el Real Decreto 801/2005 de 1 de julio por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

Es, como dice la Exposición de Motivos,

> "una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado",

siendo el legislador muy consciente de que

[15] Tras la Constitución de 1978, y a pesar del nuevo marco competencial que la misma introdujo, el Estado aprobó la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo que, tras modificar profundamente el urbanismo, imponía al Gobierno de la Nación la obligación de realizar una labor de refundición de las normas urbanísticas vigentes a la luz de la nueva ley. Pues bien, tras distintos avatares, fue publicado el Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio, por el que se aprobó el TR de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este nuevo texto continuaba con la línea tradicional de regular de manera completa el urbanismo, si bien trataba de solventar el evidente problema competencial mediante el establecimiento en su artículo primero de un distinto régimen de aplicación de sus distintas disposiciones en función de las normas concretas contenidas en su articulado. Diversas comunidades autónomas presentaron recursos ante el Tribunal Constitucional, el cual dictó la sentencia 61/1997 que daba la razón en gran medida a las comunidades autónomas, derogó más de dos terceras partes del TR del 92, por entender que el legislador estatal se había excedido en sus competencias urbanísticas.

La competencia estatal para legislar al amparo del artículo 149.1.1 de la Constitución solo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad del suelo y el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, esto es, el urbanismo en un sentido estricto.

El Estado no puede, por tanto, a través de esas condiciones básicas, configurar el modelo urbanístico que las comunidades autónomas y la administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, han de diseñar, ni tampoco pueden definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos, como hacía el TR.

La consecuencia práctica de esta discutida sentencia del Tribunal Constitucional es una profunda revolución en la situación urbanística creada al amparo del Texto Refundido por dos razones. A saber: 1. En primer lugar, deroga, en gran medida, el Texto Refundido de 1992, dada la competencia de las comunidades b autónomas para legislar sobre urbanismo.
2. En segundo lugar, deja en vigor la normativa estatal anterior a la Constitución que el Texto Refundido derogaba. Esta normativa tiene el carácter de supletoria y a ella habrá que acudir en la medida en que la normativa de las comunidades autónomas no regule una normativa urbanística concreta o lo haga insuficientemente.

> "La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por los artículos 45 a 47".

Todo lo cual significa que el legislador estatal, a la vez que es muy consciente de las limitaciones competenciales impuestas por las citadas sentencias 61/1997 y 164/2001 del Tribunal Constitucional, también lo es de las posibilidades de actuación señaladas por otras sentencias del propio Tribunal, cual, por ejemplo la 54/2002. Según esta Sentencia, la *"igualdad en las condiciones básicas"* a que se refiere el artículo 149.1.1 de la Constitución "*completa* —en los términos del artículo 28.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional— *el canon de constitucionalidad competencial"*.

Asimismo, según el propio Tribunal Constitucional, el art. 149.1.1 de la Constitución

> "contiene una habilitación para que el Estado condicione —mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes— el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales",

según la Sentencia del Alto Tribunal 173/1998.

Teniendo en cuenta todo ello, expondremos, muy brevemente, las distintas referencias que la ley hace al Registro de la Propiedad, contenidas ya en la legislación anterior, si bien el nuevo texto incorpora algunas importantes matizaciones, para dedicar, por último, un apartado especial a la principal novedad de la ley en este punto, cual es la referencia a la inscripción de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino en caso de enajenación de fincas integrantes de un patrimonio público de suelo.

5.2. Análisis

Así, la Ley establece:

5.2.1. *La afección de los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas al cumplimiento de los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística*

El artículo 16 de la ley regula los *"deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística"*.

Su número 1 establece que

> "las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance", una serie de "deberes legales"

que, en síntesis, son los siguientes:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes, y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención[16].

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística[17].

---

[16] Según el párrafo último de la letra *a*): *"En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística"*.

[17] Según los párrafos siguientes de la letra *b*): "En las actuaciones de dotación, ese porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega de suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10".

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras en los términos establecidos en la legislación aplicable[18] .

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra c) que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyen su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Pues bien, tras enumerar tales deberes, el artículo 16 de la ley establece en su número 2:

> "Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con el carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación."

Esta regulación recupera una medida tradicional de nuestro ordenamiento urbanístico —la afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar— que, sin embargo, había desaparecido de la Ley 6/1998, probablemente por un excesivo temor del legislador estatal tras la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de julio.

Quizás la novedad más importante radique en la enumeración, ciertamente amplia, de los deberes —*deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística*— en garantía de cuyo cumplimiento se establece la afección real de *"los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas"*.

La operativa registral de la afección viene regulada en el artículo 19 del Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio , que, en gran medida, desarrolla lo dispuesto por los artículos 126 y 178 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por RD de 23 de Agosto de 1978, vigentes a todos los efectos, si bien con carácter supletorio de lo que dispongan las respectivas legislaciones urbanísticas autonómicas.

En cuanto a los efectos que produce la constancia registral de la afección real, hay que inclinarse porque se trata de un asiento de publicidad que sirve para advertir al tercero de la imposibilidad de aducir este carácter contra el apremio que eventualmente se dirija contra él, por lo que comparte la naturaleza de las afecciones fiscales, cuya finalidad es la de garantizar la posibilidad de que la Administración Tributaria accione, en procedimiento de

[18] El segundo párrafo de este apartado dispone que *"entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible"*.

derivación, contra el adquirente del primer deudor tributario"[19].

5.2.2. *La constancia registral de la autorización de usos y obras de carácter provisional*

El art. 13 LS regula la *"utilización del suelo rural"* y en la letra a) de su número 3 dispone:

"3. Desde que los terrenos queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización, unicamente podrán realizarse en ellos:

a) Con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria".

Esta regulación cuenta con amplios precedentes en nuestra legislación del suelo[20] y su constancia registral de halla expresamente prevista en el artículo 76 del RD 1093/1997 de 4 de julio que regula la *"nota marginal acreditativa de la concesión de licencias para obras y usos provisionales"*.

Lo novedoso de la regulación estriba en que supedita la eficacia de dichas autorizaciones a su constancia en el Registro de la Propiedad, lo que viene a aclarar cuál es el efecto de la nota marginal prevista en el artículo 76 del RD citado, en el sentido de que se trata de una nota marginal de *modificación jurídica* de los derechos inscritos.

5.2.3. *Exigencia de licencia para los supuestos de división y segregación de fincas*

El párrafo segundo del número 2 del art. 17 de la Ley de Suelo dispone:

"En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable.
El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción."

El precedente inmediato de esta norma se halla en el art. 259.3 de la Ley de Suelo de 26 de junio de 1992, declarado vigente por la Disposición Derogatoria Unica de la Ley 6/1998 de 13 de abril, y la regulación de la actuación registral en estos supuestos aparece recogida en el art. 78 del RD 1093/1997.

5.2.4. *La consideración de la inscripción registral como requisito necesario para la subrogación por el adquirente en las obligaciones asumidas frente a la Administración y que se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real*

Dispone el art.18.1 LS:

"La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la

[19] En este sentido, ARNÁIZ EGUREN (1999:171) Según este autor, cuya opinión comparto, las normas contenidas en los artículos 126 y 178 del Reglamento de Gestión Urbanística, no confieren a la afección un rango registral antepuesto a las cargas inscritas con anterioridad, sino que tales cargas son también objeto de la afección, puesto que el esquema de la gestión vincula tanto al propietario como a los titulares de derechos reales menores.

[20] Así, el art.47 de la Ley de Suelo de 1956, art. 58 del TR del 76, art. 136 del TRLS/1992 y art. 17 de la L del 98.

> Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real."[21]

Esta norma también cuenta con amplios precedentes en nuestra legislación del suelo[22], si bien ,a diferencia de los supuestos anteriores, carece de una regulación registral específica en el RD 1093/1997. No obstante, cabe en la norma de carácter general contenida en el número 8 del artículo 1 del citado RD.

Hay que tener en cuenta que la subrogación opera de forma automática y, por tanto, sin necesidad de previa inscripción en el Registro de la Propiedad, respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigible por los actos de ejecución derivados de la misma, tratándose, por tanto, de una subrogación legal.

Ahora bien, la Ley 6/98 —artículo 21— introdujo la novedad de que, en lo relativo a los compromisos que el transmitente hubiese acordado con la Administración Urbanística, operara la subrogación siempre que aquellos hubieren sido objeto de inscripción registral y se refirieran a un posible efecto de mutación jurídico-real[23].

Y este es el esquema que mantiene la ley, respetuosa a la vez con los principios que inspiran la legislación urbanística —y mas concretamente con las consecuencias derivadas de la concepción estatutaria de la propiedad urbanística— y con los derivados de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

Tal y como observó en su día GARCÍA GARCÍA (1998) en relación con el art. 21 de la Ley 6/1998 —idéntico en este punto al precepto que comentamos—, a primera vista sería innecesario este precepto, puesto que la vinculación del tercero nacería del propio asiento registral en varios sentidos distintos, todos ellos previstos directamente en la legislación, tanto civil como registral[24]. Ello no obstante, la vinculación del tercero tendría un origen exclusivamente registral, siempre y cuando, además, resultase fácil el acceso al Registro de la Propiedad de tales compromisos.

Por ello, observa ARNÁIZ EGUREN (1999: 30) el interés del legislador radica sobre todo en conseguir que el Registro de la Propiedad se constituya en apoyo directo de la actividad de la Administración, cuando ésta viene prevista en una convención con el titular de la finca[25]. Y ésta es la auténtica razón de ser del precepto.

5.2.5. *Inscripción de obra nueva*

Viene regulada por el artículo 19 de la Ley, que introduce confusión en una materia donde no la había.

Dicho precepto dispone:

> "1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.
>
> Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la

[21] En relación con el Registro de la Propiedad, el número 5 del art. 18 LS dispone: *"En los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo"*.

[22] Concretamente, art. 71 de la L/56, art.88 del TRLS/76, art.22 del TRLS/1992 y el vigente art. 21 de la L. 6/98.

[23] Ver BELTRÁN AGUIRRE (2002 :442 y ss.). Evidentemente, surge inmediatamente la cuestión de cuales son las mutaciones jurídico-reales a las que se refiere la norma. Aunque el precepto tiene carácter abierto, puede entenderse que están incluidas: 1) Las modificaciones de titularidades resultantes de cesiones obligatorias o voluntarias del suelo. 2) Las modificaciones en el contenido de la relación inscrita. 3) Las modificaciones de entidades hipotecarias. Ver al respecto GARCÍA GARCÍA (1998). También ARNÁIZ EGUREN (1999: 30).

[24] Para un desarrollo más amplio de este punto puede verse MÉNDEZ GONZÁLEZ (2006: 2331 y ss.).

[25] Para un desarrollo más amplio de este punto puede verse MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P. (2006: 2332 y ss.) Planteadas así las cosas surge inmediatamente la cuestión de cuáles son las mutaciones jurídico-reales a las que se refiere la norma. Sin duda, el precepto tiene un carácter abierto y pueden entenderse como mutaciones jurídico-reales dimanantes de los convenios, entre otras: *a*) Las modificaciones de titularidad resultantes de cesiones obligatorias o voluntarias del suelo, *b*) Las modificaciones en el contenido de la relación inscrita, *c*) Las modificaciones de entidades hipotecarias.

certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.
2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior."

El modo de proceder registral viene regulado por los artículos 45 a 55 del RD 1093/1997[26].

La novedad mas importante que introduce la Ley consiste en que, tratándose de obra nueva terminada, el Registrador debe exigir, no solo la preceptiva licencia o autorización y el certificado expedido por técnico competente de que la obra se ajusta al proyecto para el que se obtuvo licencia, sino también la acreditación del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento de cuantas autorizaciones administrativas exija la legislación de ordenación territorial y urbanística.

La Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de julio de 2007 considera que el art. 19 introduce una novedad consistente en que:

"se exige en la declaración de obras nuevas terminadas (lógicamente también en las actas de finalización de obras) que se acredite documentalmente el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios . Esto significa que no se autorizarán por los Notarios ni se inscribirán por los Registradores de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva terminada o actas de finalización de obra de edificaciones sujetas a la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (en lo sucesivo LOE) sin que se les acrediten tanto el seguro decenal regulado por el artículo 19 de la citada Ley, como los demás requisitos documentales exigidos por esa ley para la entrega al usuario. Tal documentación no es otra que el Libro Edificio a que se refiere el artículo 7 de la LOE... y en su caso los demás requisitos exigidos por la legislación autonómica como integrante del mismo".

Continúa diciendo la Resolución-Circular, en sus apartados séptimo y octavo lo siguiente:

"7.º A los efectos del párrafo tercero del artículo 7 de la LOE, el promotor deberá depositar ante cualquier notario un ejemplar del Libro del Edificio, acompañado de la certificación del arquitecto director de la obra, acreditativo de que ése es el Libro correspondiente a la misma y que le ha sido entregado tal Libro al promotor. Dicho depósito deberá ser objeto de la correspondiente acta de depósito (artículo 216 y ss. del Reglamento Notarial). 8.º El Notario deberá hacer constar en la correspondiente escritura, la existencia del Libro del Edificio y su disponibilidad para cumplir con su obligación de entregar un ejemplar del mismo a cada uno de los usuarios del edificio, de conformidad con lo dispuesto en el indicado párrafo tercero del artículo 7 de la LOE."

Sin duda alguna, la DGRN incurre en esta Resolución-Circular en algunos excesos interpretativos de primera magnitud, como la exigencia de un depósito notarial no exigido por la ley, amén de inmiscuirse en competencias propias de las Comunidades Autónomas.

Por último no tiene el menor sentido que la ley exija para la declaración de obra nueva terminada los requisitos exigidos por la legislación para su entrega; debería ser éste momento, el de la entrega, el pertinente para exigir tales documentos, no el de la declaración de obra nueva.

[26] Los precedentes pueden encontrarse en el art. 208 del Decreto de 8 de Febrero de 1946, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria, el art. 308 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por ello que se aprueba el Reglamento Hipotecario, el art. 25 de la Ley 8/1990 —que dio un giro radical , al obligar al registrador a exigir licencia y certificación expedida por técnico competente, para poder inscribir la declaración de obra nueva— así como el art. 37 del TRLS/1992.

Desde luego, no parece que este nuevo requisito esté justificado para poder autorizar la inscripción de la declaración de obra nueva. En todo caso, tendría sentido exigirlo para autorizar la inscripción de la venta o enajenación por cualquier título *"inter vivos"* del promotor, y por cuya virtud se produjese la primera ocupación de la vivienda o local en cuestión.

5.2.6. *Inscripción de las expropiaciones forzosas por razón de la ordenación territorial y urbanística*[27]

El título inscribible viene regulado por el art. 28.4 de la Ley —acta de ocupación y pago—, que se corresponde con el hasta ahora vigente art. 39 de la Ley 8/1990[28].

La regulación específicamente registral aparece recogida en los arts. 22 a 28 del RD 1093/1997.

La única novedad real que introduce el precepto en lo relativo al título inscribible consiste en que la referencia catastral y la descripción gráfica georreferenciada que debe acompañar, pueden ser sustituidas por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble de que se trate.

En cualquier caso, desaparecen las dudas planteadas por el art. 39.2 hasta ahora vigente, según el cual

> "será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañada de las actas de pago o los justificantes..."

pues el número 4 del artículo 28 de la Ley exige un acta de ocupación para cada bien derecho afectado por el procedimiento.

5.2.7. *Reversión y retasación*

A ellas se refiere el artículo 29 LS. Desde una perspectiva registral, la auténtica novedad del nuevo texto legal estriba en la regulación de la retasación, la cual procede en los supuestos contemplados en la letra b del número 2 del artículo 29

> "cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación[29]"

y en la declaración, contenida en la propia norma, de que el régimen de acceso al Registro de la Propiedad de la retasación es el establecido para la reversión.

Nuestro ordenamiento configura la reversión como un derecho real de adquisición que puede, incluso, anteponerse a otros derechos reales inscritos, tal y como establece el artículo 69 del Reglamento de la Ley de expropiación Forzosa, en relación con los artículos 37 y 34 de la Ley Hipotecaria, precepto este último expresamente citado por la norma reglamentaria, la cual dispone:

> "Cuando se de algunas de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta aunque los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados. En todo caso los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma".

Por último, el art. 31 del Reglamento Hipotecario, completa lo dispuesto por el art. 69 citado, al imponer al Registrador la obligación de hacer constar en las inscripciones de segregación de fincas procedentes de expropiación, el título de adquisición de la matriz, de modo que quede rastro registral en las nuevas fincas de la posibilidad de readquisición como consecuencia del ejercicio del derecho de reversión.

---

[27] La organización territorial de los poderes públicos establecida por la Constitución de 1978 ha determinado que las comunidades autónomas sean las competentes para determinar los supuestos expropiatorios por razones urbanísticas, así como para desarrollar los principios generales del procedimiento administrativo aplicable a las expropiaciones urbanísticas. La sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987 —relativa a la Ley de Reforma Agraria de Andalucía— produjo un reparto material de las competencias expropiatorias entre el Estado y las comunidades autónomas, que la sentencia del Alto Tribunal 61/1997 de 20 de marzo se ha encargado de ratificar y precisar en cuanto a las expropiaciones urbanísticas.

[28] Sus antecedentes inmediatos son los siguientes: art. 53 de la Ley de Expropiación Forzosa, arts. 140 y 141 del TRLS/1976 y arts. 223 y 224 del TRLS/1992.

[29] Desde luego, no parece justificada la regulación de la retasación y, mucho menos, tal y como se hace, es decir, excluyéndola de los supuestos de revisión general, y permitiéndola sola en los casos de regulación parcial.

5.2.8. *Venta y sustitución forzosas*

Los supuestos en los que procede la venta o sustitución forzosas, así como su alcance, aparecen regulados en el art. 31 LS y el régimen —incluido el registral— en el art. 32 de la misma Ley.

Dispone el citado art. 32 LS:

> "1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia del interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.
> 2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.
> 3. Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.
> En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición."

La regulación específicamente registral se contiene en los arts. 87 a 91 del RD 1093/1997, cuya aplicación, en su caso, hay que compatibilizar con lo dispuesto en las correspondientes normas autonómicas. La venta forzosa, por lo demás, ha sido tradicionalmente una institución escasamente aplicada.[30]

5.2.9. *El Derecho de Superficie*

La Ley de Suelo regula el derecho de superficie en los arts. 35 —contenido, constitución y régimen— y 36 —transmisión, gravamen y extinción—. Según la Exposición de Motivos, la regulación va dirigida

> "a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario".

Para ello se amplian su objeto y su plazo.

Contrariamente a nuestra tradición urbanística, la Ley 6/1998 no lo reguló y, además, a través de su disposición derogatoria derogó los apartados 2 y 3 del art. 287 ,los mismos apartados del artículo 288 y el art. 289 del TRLS/92.[31]

Hay que tener en cuenta que, a pesar de lo dispuesto por el art. 35.4 LS

> "El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho"

y del carácter que al mismo asigna la Disposición Final Primera de la Ley, en aquellas comunidades autónomas que tienen competencias en materia de Derecho Civil prevalecerá su regulación en todos los aspectos jurídico-privados.

Para constituir este derecho real es necesario, según el art. 35.2 LS escritura pública —salvo cuando recaiga sobre inmuebles de titularidad pública, en cuyo caso es suficiente el documento administrativo que adjudica el derecho FUERTES, (1995:145)— e inscripción en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho que no podrá exceder de 99 años.

Actualmente, la opinión mayoritaria considera que el derecho de superficie es un derecho real limitado que permite al

[30] El procedimiento de venta forzosa se reguló con detalle en el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares aprobado por Decreto 535/1964, de 8 de marzo, cuya característica esencial consistía en la creación de un registro administrativo especial, denominado Registro Municipal de Solares, cuyo contenido se coordinaba en todo caso con el del Registro de la Propiedad. Por su parte, el TRLS/92 añadió a las causas tradicionales de venta forzosa, el supuesto de incumplimiento de deberes urbanísticos, por lo que la venta forzosa también podía alcanzar a terrenos pendientes de urbanizar o que no hubiesen alcanzado la condición de solares, por lo que el Registro pasa a denominarse de Solares y Terrenos sin Urbanizar, regulándose todo lo relativo a la venta forzosa en los arts. 227 ss., derogados por la ley 6/1998.

[31] La regulación del derecho de superficie en los textos urbanísticos se remonta a la Ley de 12 de mayo de 1956. También lo reguló el TRLS/1976, la Ley 8/1990 y el TRLS/1992. Como hemos dicho, no lo reguló la Ley 6/1998.

superficiario gozar de un terreno ajeno para mantener en él una edificación, ostentando sobre ésta una propiedad superficiaria. Pero dicha propiedad, pese a denominarse de ese modo, no es propiamente tal; no solamente por su temporalidad, sino, sobre todo, por la situación de dependencia en la que se encuentra respecto al derecho de superficie, algo anómalo para cualquier relación dominical, por lo que cabría concluir que la llamada propiedad superficiaria permite un goce total de la edificación sobre la que recae, y, quizá, por esa amplitud, ha recibido dicha denominación; no obstante, cuando se dispone total o parcialmente de esa edificación, de lo que se está disponiendo realmente es del derecho de superficie, evidenciándose de este modo, la falta de autonomía de la propiedad superficiaria. DE PAZ FRANCO, (2001:156).

5.2.10. *Suelos forestales incendiados*

Los suelos forestales incendiados conservarán la condición de suelo rural a los efectos de la Ley y se destinarán a uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones que la misma preve, según la Disposición Adicional Sexta, 1.ª LS.

Se impone asimismo a la Administración Forestal la obligación de comunicar esta circunstancia al Registro de la Propiedad.

El título para la inscripción es la certificación emitida por la Administración Forestal. El Registrador practicará nota marginal que tendrá duración hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el artículo 50 de la Ley de Montes[32].

6. ESPECIAL REFERENCIA A LA INSCRIPCIÓN DE LAS LIMITACIONES, OBLIGACIONES, PLAZOS O CONDICIONES DE DESTINO EN CASO DE ENAJENACIÓN DE FINCAS INTEGRANTES DE UN PATRIMONIO PÚBLICO DE SUELO

La Ley de Suelo regula esta cuestión en los números 3 y 4 del artículo 34 LS, según los cuales:

> "2. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro *de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el art. 27 de la Ley Hipotecaria, y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.*
> 3. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:
>
> *a*) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público del suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.
> Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de la anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de las iniciaciones de procedimiento de disciplina urbanística.

---

[32] La certificación emitida por la Administración Forestal debe contener los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate, acompañada del plano topográfico de los terrenos incendiados, a escala apropiada, que se archivará conforme a lo previsto en el art. 51.4 del Reglamento Hipotecario, pudiendo acompañarse copia del mismo en soporte magnético u óptico.

Una norma parecida se contiene en el RD 9/2004 de 14 de enero, cuyo artículo 8 dispone:

"1. Los propietarios de fincas en las que se hayan realizado algunas de las actividades potencialmente contaminantes, estarán obligados a declarar tal circunstancia en las escrituras públicas que documenten la transmisión de derechos sobre aquellas. La existencia de tal aclaración se hará constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción a que tal transmisión de lugar.

2. A requerimiento de la Comunidad Autónoma correspondiente, el Registrador de la Propiedad expedirá certificación de dominio y cargas de la finca o fincas registrales dentro de las cuales se halle el suelo a declarar como contaminado. El Registrador hará constar en la expedición de dicha certificación por nota extendida al margen de la última inscripción de dominio, expresando la iniciación del procedimiento y el hecho de haber sido expedida la certificación".

b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de las condiciones impuestas sobre determinadas fincas."

Por su parte, la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Suelo, en su número 1, declara aplicable este régimen registral a los

> "bienes inmuebles del patrimonio del Estado... en las enajenaciones de fincas —integrantes de dicho patrimonio, lógicamente— destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler."

Tal limitación consiste en que dichos terrenos

> "no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación".

Lo primero que cabe decir es que esta regulación es una absoluta novedad del texto legal. No hay ningún precedente en ninguna ley reguladora del suelo ni de la ordenación urbana.

También es una novedad en un sentido registral, ya que el régimen registral de las prohibiciones de disponer se contiene, básicamente, en los arts. 26 y 27 de la Ley Hipotecaria, los cuales, en síntesis, vienen a disponer lo siguiente:

— Las establecidas por las leyes que, sin expresa declaración judicial o administrativa, tengan plena eficacia jurídica, surten sus efectos como limitaciones legales del dominio, no necesitando para ello inscripción alguna en el Registro (art. 26-1 LH).
— Las que deban su origen inmediato a alguna resolución administrativa son objeto de anotación preventiva (art. 26.2 LH).
— Las establecidas en actos a título gratuito son inscribibles, siempre que la legislación vigente reconozca su validez (art. 26-3 LH).
— Las establecidas en actos a título oneroso no tienen acceso al Registro, sin perjuicio de que mediante hipoteca o cualquier otra forma de garantía real se asegure su cumplimiento (art. 27 LH).

Puede sostenerse, pues, que, conforme a lo dispuesto en el art. 27 de la LH, los supuestos a los que se refiere el art.34 —y número 1 de la D.A. 4— de la Ley de Suelo, no serían inscribibles en el Registro por contenerse en actos a título oneroso.

Sin embargo, la experiencia demuestra que, tanto la Administración como los particulares han incurrido constantemente en prácticas especulativas y retentivas de este tipo de suelo, con las inevitables consecuencias en el precio de la vivienda, razón última de la prohibición contenida en el art. 34-1 LS, dirigida, sin duda, a erradicar este tipo de prácticas. Como dice la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo:

> "Son muchas y autorizadas las voces que, desde la sociedad, el sector, las administraciones y la comunidad académica denuncian la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos que obstruyen el cumplimiento de su función y, en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda.
>
> Los avances en la capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta este proyecto —apertura de la iniciativa privada, mayor proporcionalidad en la participación de la Administración en las plusvalías— debe o acompañada de la garantia de que esa capacidad se ejercerá efectivamente para cumplir con la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquella tiene por objeto, ya sea público o privado su titular".

Y es aquí donde vuelve a aparecer la extraordinaria fuerza del Registro de la Propiedad como *"law enforcer",* mediante su actuación como "gatekeeper" o guardabarreras y, en este caso, con una intensidad reforzada, pues lo que viene a establecer el art. 34 LS no es otra cosa que el denominado "cierre registral" para los actos de disposición de fincas integrantes de patrimonios públicos de suelo realizados por el titular registral, sin

respetar las *"limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino"* de las mismas inscritas en el Registro de la Propiedad, por constar en el expediente administrativo, acto o contrato en cuya virtud adquirió el actual titular registral que pretende disponer. Y sin inscripción difícilmente puede haber financiación y sin ésta operación inmobiliaria alguna.

Sin la menor duda, los valores constitucionales vigentes —función social de la propiedad, derecho de los ciudadanos a una vivienda digna— justifican esta medida que debe ser elogiada.

Este es, a mi juicio, el sentido exacto de la expresión *"no obstante lo dispuesto en el art. 27 de la Ley Hipotecaria"* que prohíbe, como he expuesto, el acceso al Registro de la Propiedad de las prohibiciones de disponer impuestas en actos o negocios jurídicos a título oneroso. Esta interpretación viene apoyada, además, por la afirmación contenida en el inciso último del número 2 del artículo 34 LS

> "y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación".

Conforme a esta interpretación, un acto dispositivo que violara las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones inscritas en el Registro de la Propiedad sobre una finca integrante de patrimonio público de suelo adquirido por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, no sería inscribible (ex art. 34.2 LS) y, además, dicho incumplimiento podría ser causa de resolución del acto o negocio, si así se hubiese pactado, en todo caso.

Y dicho pacto resolutorio, a su vez, podría alcanzar a terceros si se garantizase mediante condición resolutoria, cuyo acceso al Registro y efectos aparece regulado por el art. 34.4-a).

Por último, si las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino a que nos referimos no se articulasen como una prohibición de disponer, ni se garantizasen con condición resolutoria, su mención registral

> "producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas" (art. 34-4-b LS).

A tales notas marginales se refiere el art. 74 del RD 1093/1997 sobre Normas Complementarias al Reglamento Hipotecario para la Inscripción en el Registro de la Propiedad de los Actos de Naturaleza Urbanística[33].

Pues bien, al tratar de delimitar el ámbito objetivo de aplicación de esta norma, nuestra mejor doctrina estimaba que las condiciones impuestas por las administraciones que hagan referencia a las limitaciones en el poder de disposición del titular sobre el inmueble, a la creación a favor del órgano concedente de derechos reales limitativos o de garantía o de cualquier otro tipo de relación real susceptible de inscripción separada y especial —conforme a la terminología del art. 29 de la Ley Hipotecaria— no podían entenderse incluidas en el ámbito objetivo de aplicación del art. 74 citado. ARNÁIZ EGUREN (1999: *507ss*).

Por ello, para acceder al Registro de la Propiedad y beneficiarse de los efectos ordinarios de la publicidad registral, se requiere el titulo correspondiente, bien nazca de la voluntad del propietario o de una actuación expropiatoria.

De ahí, la necesidad de la regulación introducida por el art. 34.4.b LS para estos supuestos, cuando, además, no se articulen ni como prohibición de disponer ni se garantice su cumplimiento con condición resolutoria.

[33] El párrafo primero del art. 74 del RD 1093/1997 amplía los supuestos a los que se refería el art. 307 de la Ley 8/1990, que utilizaba la nota marginal como medio de acceso al registro de las "condiciones especiales de concesión de licencias, en los términos previstos por las leyes".

BIBLIOGRAFÍA

ARNÁIZ EGUREN, R. (1995): *Registro de la Propiedad y Urbanismo,* coed. entre M. Pons y el Centro de Estudios Registrales de Cataluña. Colección Estudios Jurídicos. Madrid.

— (1999) *La inscripción registral de actos urbanísticos,* ed. Marcial Pons, Madrid.

ARRUÑADA B. (1995): *Análisis económico del notariado*, Consejo General del Notariado, Madrid.

— (1999): "Limites institucionales al desarrollo de la empresa", en *Papeles de la Economía Española,* 78-79.

Banco Mundial (2002): *Building Institutions for Markets. World Development Report 2002,* Oxford University Press, Nueva York.

BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2002): en VV.AA. *Comentarios a la Ley de Suelo y Valoraciones – Ley 6/1998, de 13 de abril.*

COASE, R. H. (1960): "The problem of social cost" en *The Journal of Law and Economics,* 3: 1-44. The University of Chicago Press.

DE PAZ FRANCO, F. (2001): *El Derecho de sobreedificación: su naturaleza jurídica,* ed. Aranzadi. Elcano. Navarra.

FUERTES, M. (1995): *Urbanismo y Publicidad Registral*, ed. M. Pons y Centro de Estudios Registrales de Cataluña, Madrid.

FUKUYAMA F. (2004): *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI.* Ediciones B. Barcelona.

GARCÍA GARCÍA, J. M. (1998): "El artículo 21 de la Ley 6/1998 de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Una breve nota en torno a sus aspectos registrales". *Boletín del Colegio de Registradores,* 38.

GÓMEZ GÁLLIGO, F. J. (ed.) (1996): *La calificación registral.* Tomo I, ed. Civitas, Madrid.

HIRSHLEIFER, J. (1994): "The Dark Side of de Force", *Economic Inquiry*, 32, citado por ARRUÑADA (1999)

KRAAKMAN, R. H., (1986): "Gatekeepers: The Anatomy of a Third –Party Enforcement Strategy", *Journal of Law, Economics and Organization,* 2: 53-105.

LAMBERTON, D. M.(ed.) (1971): *The Economics of Information and Knowledge.* Penguin Books. Harmondsworth, UK.

MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P. (1996): *La función calificadora: una aproximación desde el análisis económico del Derecho*, en Gómez Gálligo, F. J. (ed.), Civitas, Madrid.

— (2000a): *Seguridad del Tráfico versus Seguridad de los derechos: un falso dilema,* trabajo presentado en el Workshop del WPLA, celebrado en Madrid los días 28 y 29 de septiembre de 2000, organizado por la UN-ECE, Ministerio de Justicia y Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

— (2000b): *Los sistemas registrales como reductores de costes de información y de conservación*, comunicación presentada en la reunión del WPLA de la UN-ECE, celebrada en Madrid en septiembre.

— (2007): *Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario*, RCDI,83, 700: 571-618 marzo-abril.

— (2006): "Registro de la Propiedad y Ley de Suelo" en *RCDI* 82, 698, págs. 2331 y ss.

NORTH, D. C. (1995): *Instituciones,cambio institucional y desempeño económico,* ed. Fondo de Cultura Económica. México.

— (2005): *Understanding de Process of Economic Change,* Princeton University Press. Penguin Books, Harmondsworth, England.

PAZ-ARES, C. (1995): *El sistema notarial. Una aproximación económica,* Consejo General del Notariado, Madrid.

SMITH, A. (1992): *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones,* ed. Fondo de Cultura Económica, México.

STIGLER, G. J. (1961): "The Economics of Information", *Journal of Political Economy,* 69, junio.

WRIGHT, R. (2005): *Nadie pierde. La teoría de los juegos y la lógica del destino humano,* ed. Tusquets. Barcelona.

Ley de Suelo y mercado de vivienda

Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ

Doctor en CC. Economicas. Gerente de la Universidad de Alcalá

RESUMEN: La ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo, supone un cambio sustancial en la orientación de la política de suelo. La normativa hasta ahora vigente (leyes 6/1998 y 10/2003) se basaba en el supuesto de que los altos precios de la vivienda en España se derivan de la presencia de restricciones políticas en la oferta de suelo. Según la teoría subyacente citada bastaría con calificar la mayor cantidad de suelo posible para provocar un aumento de la oferta de suelo y de vivienda, con lo que bajarían los precios de las viviendas. La evolución del mercado de vivienda en España en la etapa 1998-2006, en la que se han construido casi 5,5 millones de viviendas y los precios de estas crecieron en un 185%, supone una evidente refutación empírica del supuesto subyacente en cuestión. La nueva Ley de Suelo intenta racionalizar el proceso urbanizador. Dicha ley pretende que el uso del suelo atienda al interés general e impulse la construcción de más viviendas protegidas, impulsando una mayor participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de los desarrollos urbanísticos.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Mercado de vivienda.

1. INTRODUCCIÓN

La nueva normativa estatal sobre suelo vigente en España desde el 1.º de julio de 2007 implica un cambio sustancial de filosofía en la política urbanística. Frente a la búsqueda de un aumento a toda costa de la oferta de suelo, la nueva norma defiende un uso racional de los recursos naturales. Lo sucedido en España en los últimos diez años ha llevado a poner en cuestión el modelo de política urbanística según el cual el aumento del suelo edificable conduce a un descenso en el coste del suelo y en el precio de la vivienda.

En el primero de los tres apartados de este trabajo se resumen los aspectos de mayor alcance económico de la nueva normativa. Entre estos destaca la consideración de que el proceso urbanizador debe adaptarse a las necesidades reales. Resulta importante la vinculación del urbanismo con la política de vivienda que supone la reserva de edificabilidad para aumentar la oferta de viviendas protegidas, así como la obligación de cesión de una proporción de la nueva edificabilidad con destino a la creación de patrimonios públicos de suelo.

En el segundo apartado se resumen los aspectos más destacados del intenso proceso de urbanización desarrollado en España entre 1997 y 2006. Se subraya sobre todo el intenso uso que se ha hecho del suelo con destino a la construcción residencial. Se ha construido muy por encima de las necesidades demográficas, alcanzando un

peso relevante la demanda de vivienda con fines de inversión.

Como consecuencia de este proceso, el sector de la construcción ha alcanzado en España un peso especialmente elevado en la actividad productiva y en el empleo, descendiendo sustancialmente la participación del resto de la producción de mercancías. La necesidad de reforzar la competitividad de la economía española obligará a efectuar los necesarios procesos de ajuste, que se verán facilitados por la aplicación del contenido de la nueva normativa urbanística.

En el tercer apartado se analiza la incidencia de la nueva ley de suelo sobre el mercado de vivienda. Dicha norma aparece en un momento en el que el ciclo de la vivienda está cambiando de signo. Los más altos tipos de interés y la sobreoferta de vivienda van a dar lugar a una desaceleración acusada del precio de la vivienda, a un retroceso en las ventas y a una disminución de las viviendas iniciadas y de la actividad constructora. La nueva normativa puede contribuir a reducir las tensiones especulativas y a ligar más la producción de nuevas viviendas a las demandas reales de la economía. Sin embargo dicha influencia positiva tardará en dejarse sentir, tanto por las demoras legales contempladas para su implantación como por su relación de largo plazo con los fundamentos del mercado de vivienda.

2. LEY DE SUELO 2007. ASPECTOS ECONÓMICOS DESTACABLES

La nueva Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo, BOE de 29.5.2007) supone un enfoque urbanístico diferente del que subyacía en la normativa hasta ahora vigente (Ley de Suelo 6/1998 y Ley de Reforma 10/2003). Según esta última, la aplicación del principio de que todo suelo es en principio urbanizable produciría un aumento sustancial de la oferta de suelo urbanizable. Ello redundaría en una mayor oferta de viviendas y en una estabilización o descenso del precio de estas últimas. La supuesta escasez de suelo urbanizable provocaba una obsesión por aumentar la superficie de suelo calificado, bajo el supuesto "piadoso" de que ello conduciría a un descenso del coste del suelo y de la vivienda (GAGO, 2006).

Sin embargo, el intenso proceso urbanizador desarrollado en España en el período 1998-2006 y la construcción realizada durante el mismo de un volumen sustancial de nuevas viviendas no han conducido precisamente a una estabilización de los precios (FIG. 1) y a una reducción del esfuerzo de acceso a la vivienda. Dicho proceso urbanizador, al permitir la construcción de un volumen sustancial de nuevas viviendas (FIG. 2), ha favorecido un mayor crecimiento. Se ha reforzado el papel de la construcción residencial en el PIB, el endeudamiento de los hogares ha registrado un aumento espectacular y han tenido lugar cambios significativos en la composición de la oferta productiva de economía española.

Los casi 5,5 millones de viviendas iniciadas en el período 1998-2006 indican que durante el período de auge inmobiliario citado no ha habido restricciones significativas a la construcción de nuevas viviendas desde el lado de la oferta de suelo. Dicha circunstancia ha impulsado, pues, el crecimiento, pero no ha conducido precisamente a un desarrollo equilibrado de la economía ni tampoco ha facilitado un uso racional del territorio.

Frente al carácter impulsor de la calificación de la normativa hasta ahora vigente, la nueva Ley de Suelo implica una exigencia de racionalización del proceso urbanizador, y ello dentro del limitado marco competencial del gobierno central en materia de urbanismo y gobierno del suelo. Así, en su exposición de motivos, la Ley 8/2007 considera que "el urbanismo debe de responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, apostando por la regeneración de la ciudad existente". El suelo es un recurso económico, pero es asimismo un "recurso natural, escaso y no renovable".

Mientras que en 1995 el objetivo de cualquier política de vivienda que se preciase era el de lograr una mayor flexibilización y liberalización del suelo, en 2007 parece imponerse la intervención en el proceso urbanístico y el control o reducción del suelo urbanizable (MODREGO, 2007).

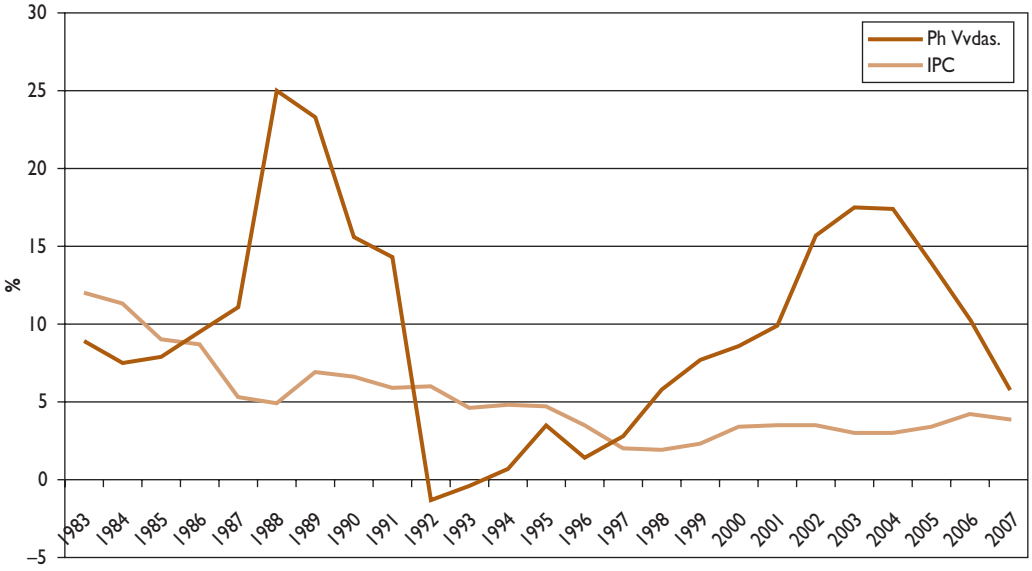


FIG. 1. Precios de las viviendas e índice de precios de consumo. Variaciones medias anuales, 1983-2007

(*) Datos del IPC hasta junio en 2007 y del IPV hasta el 2.° trimestre
Fuente: Ministerio de Vivienda e INE

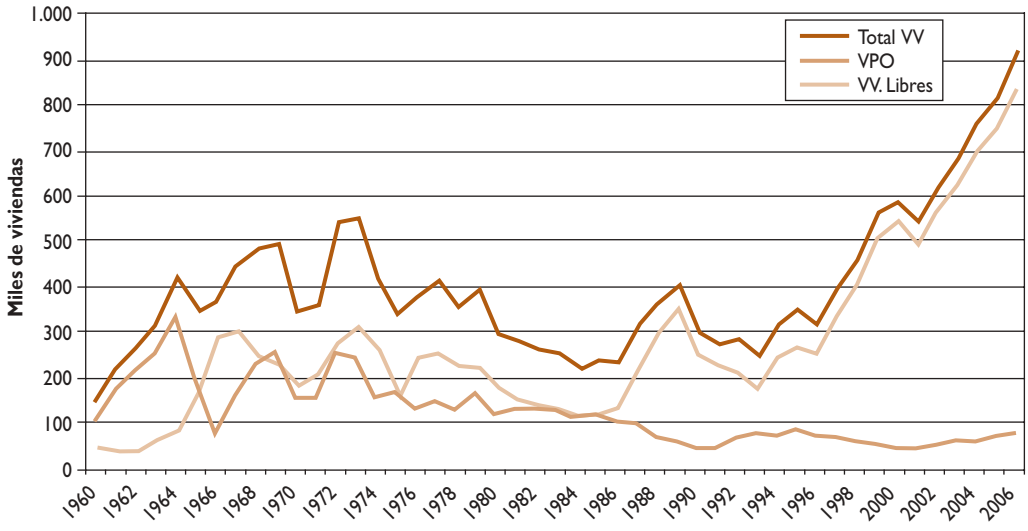


FIG. 2. Viviendas: proyectos visados por CC. de Arquitectos. Totales anuales, 1960-2006

Fuente: CSCCAE

Dentro de la nueva ley se considera que el uso del suelo atenderá al interés general y al desarrollo sostenible (art. 2.1). El suelo destinado a uso residencial está al servicio del derecho a una vivienda digna. La legislación urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 3.b).

Destaca el énfasis que la Ley 8/2007 pone en el empleo racional de los recursos naturales y culturales (art. 10). Se aboga en la misma por la contención de la expansión inmobiliaria, puesto que el suelo a urbanizar

debe de ser "el preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con el y preservar de la urbanización al resto del suelo rural" (art. 10.a). Se debe de "destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial" (art. 10.b), lo que supone una voluntad de control que deberá de apoyarse en criterios objetivos (ASPRIMA, 2007).

La nueva ley introduce la obligación de reservar, en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (autonomías y ayuntamientos), una superficie de suelo que permita realizar un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista en viviendas protegidas o equivalentes ("vivienda sujeta a un régimen de protección pública") en el suelo a incluir en actuaciones de urbanización (art. 10.b). Dicha restricción puede facilitar la construcción de viviendas de precio de venta inferior al precio de mercado.

Una novedad de la ley es la exigencia de cumplimiento del trámite de información pública para los Convenios a suscribir por la Administración competente, al igual que todos los instrumentos de ordenación territorial y ejecución urbanística (art. 11.1). El suelo pasa a clasificarse según su función básica en suelo rural y suelo urbanizado, que es el integrado en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (art. 12).

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística estarán sometidos a evaluación ambiental (art. 15.1) y también se recabarán en la fase de consultas los informes de las Administraciones Hidrológicas, de Costas y de Carreteras y demás infraestructuras afectadas. Estos informes serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental (art. 15.3). Se exigirá a las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística un "informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas..., así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos" (art. 15.5).

La ley 8/2007 impone obligaciones significativas a los promotores en las operaciones de transformación urbanística. Entre los deberes legales destaca el relativo a la entrega a la administración del suelo dotacional (viales, espacios libres, zonas verdes) (art. 16.1.a). Una obligación significativa viene a serlo la entrega, con destino a patrimonio público de suelo, de un porcentaje situado entre el 5% y el 15% de la edificabilidad media ponderada de la actuación, libre de cargas de urbanización, sustituible por otras "formas de cumplimiento del deber" (art. 16.1.b).

El promotor costeará las obras de urbanización previstas, las infraestructuras de conexión, incluido el suministro y depuración de agua, así como las infraestructuras de transporte público (art. 16.1.c y e). Los convenios promotor-Administración no podrán establecer obligaciones más gravosas que las legales en perjuicio de los propietarios afectados (art. 16.3). Destaca la obligación de hacer constar en los títulos de enajenación de los terrenos la situación urbanística de los mismos (art. 18.2.a).

Un aspecto relevante de la nueva normativa es el correspondiente a la modificación del sistema de valoración de los terrenos en caso de reparto de beneficios y de cargas, justiprecio en la expropiación y otros (arts. 20 a 27). Se emplearán con dicho propósito métodos objetivos, en lugar de apoyar dicha valoración en las expectativas de desarrollo urbanístico de los terrenos en cuestión. Los suelos rurales adquiridos a precios inspirados en las expectativas de uso urbanístico perderán valor transaccional, salvo cuando hayan sido efectivamente desarrollados.

Los suelos que adquieran las administraciones en virtud del deber establecido en el artículo 16.1.b integran los denominados "patrimonios públicos de suelo" (art. 33.1). Los ingresos derivados de la enajenación de los mismos deberán destinarse a la conservación, administración y ampliación de dicho patrimonio (art.33.2). Los bienes y recursos que integran tales patrimonios públicos deberán destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (art. 34.1).

Otros aspectos de interés son los relativos a la formación de un sistema publico e

integrado de información sobre suelo y urbanismo, compatible con el Catastro Inmobiliario (D.A.1ª) y la posibilidad de participación de la Administración General del Estado en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística (D.A. 8ª). Se exigirá una nueva ordenación territorial y urbanística si una actuación conlleva un incremento superior al 20% de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio (D.T. 4ª).

La ley contempla la exigencia de un desarrollo reglamentario de lo dispuesto sobre criterios de valoración (D.T.3ª.3). El gobierno deberá dictar en un año un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de la Ley de 2007 y los preceptos vigentes del RD Legislativo 1/1992, de 26 de junio (D. Final 2ª).

3. URBANISMO Y AUGE INMOBILIARIO, 1998-2006

Del resumen del contenido económico de la Ley 8/2007 se deduce que la misma tiene un carácter más bien racionalizador respecto de los excesos derivables del proceso de desarrollo urbanístico. Se trata de urbanizar en función de las necesidades. La defensa del paisaje, la calidad medioambiental, la posibilidad de que exista suelo disponible para desarrollar actividades productivas, resultan tan necesarios como la garantía del derecho a la vivienda. La exigencia de disponer de suelo calificado y adecuado para usos productivos parece querer equilibrar las actuaciones de urbanización para usos residenciales con los usos generadores de actividad productiva y empleo (ASPRIMA, 2006).

La Ley 8/2007 es, pues, heredera de la prolongada etapa de auge inmobiliario por la que ha atravesado la economía española entre 1997 y 2006. Durante esta etapa, como se indicó antes, la economía española creció por encima del conjunto de la eurozona (FIG. 3), convergiendo rápidamente hacia el nivel medio de PIB por habitante de esta última. El proceso de creación de nuevos puestos de trabajo ha sido asimismo intenso, reduciéndose la tasa de desempleo hasta situarse en el entorno del 8% de los activos. El aumento de la productividad del trabajo ha sido muy moderado, consecuencia sobre todo del tipo de empleo asociado con la nueva composición de la oferta productiva.

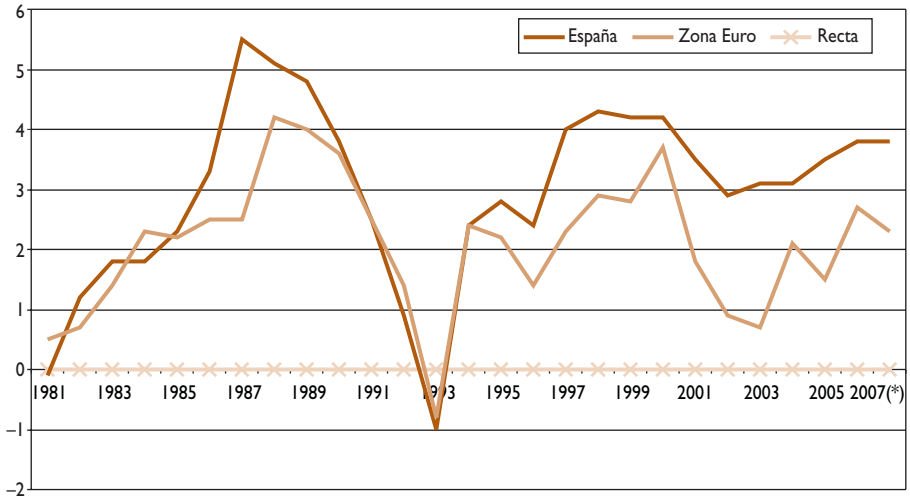


FIG. 3. Crecimiento PIB España-Eurozona, 1981-2007

(*) Previsión
Fuente: INE, Funccas, BdE y BCE

El número de viviendas construidas en 1998-2006 ha sido de 5.426.400, un 56,2% superior a la variación neta del número de hogares en el mismo período de tiempo (FIG. 4).

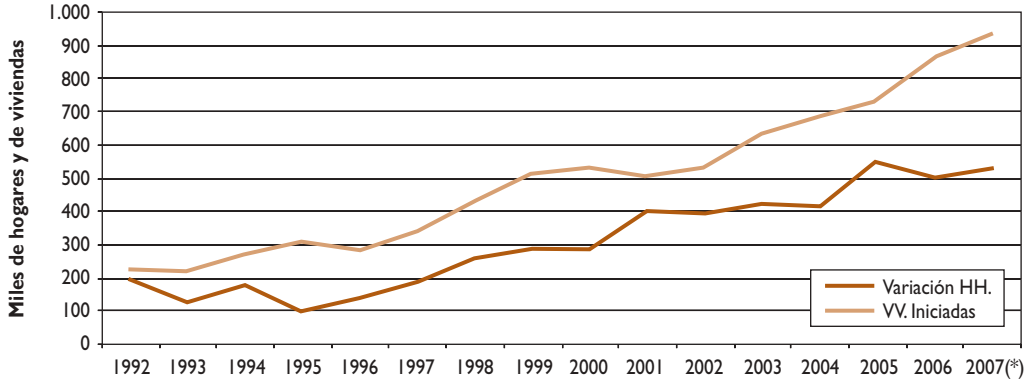


FIG. 4. Viviendas iniciadas y variación neta del número de hogares, 1992-2006. Totales anuales

(*) Estimación, con datos hasta abril para los visados de dirección de obras y hasta el primer trimestre para los hogares.
Fuente: Colegio de Aparejadores (Ministerio de Vivienda) e INE

Los intensos aumentos registrados por los precios de las viviendas durante un período prolongado de tiempo estimularon la demanda de vivienda por razones de inversión (viviendas-hucha).

La realidad de la demanda de viviendas secundarias no justifica una diferencia tan sustancial entre el número de viviendas construidas y el aumento del número de hogares. En el período analizado ha tenido lugar un desplazamiento masivo del ahorro depositado en las entidades financieras hacia la adquisición de viviendas como forma de destino del ahorro. El proceso en cuestión se ha visto facilitado por la presencia de unos tipos de interés especialmente reducidos. Lo sucedido no se explica sin tener en cuenta la presencia, pues, de una intensa demanda de vivienda-activo.

La construcción de un volumen tan destacado de nuevas viviendas ha requerido emplear una superficie considerable de suelo urbanizado. Durante el período 1998-2006 la superficie de viviendas construidas ha sido de 710 millones de metros cuadrados, el 1,4% del territorio nacional (FIG. 5).

FIG. 5. Superficie a construir en vivienda, según Licencias. España y CC. AA., 2000-2006

Comunidades Autónomas	Superficie a construir miles m^2	Superficie total km^2	Proporción %
Andalucía	101.977	87.598	1,16
Aragón	15.955	47.420	0,34
Asturias	10.566	10.604	1,00
Baleares	9.375	4.992	1,88
Canarias	23.248	7.447	3,12
Cantabria	9.519	5.321	1,79
Castilla-La Mancha	53.545	79.462	0,67
Castilla y León	21.968	94.225	0,23
Cataluña	91.541	32.113	2,85
Comunidad Valenciana	82.980	23.255	3,57
Extremadura	8.122	41.635	0,20
Galicia	38.723	29.574	1,31
C. Madrid	59.885	8.028	7,46
Murcia	26.538	11.313	2,35
Navarra	6.102	10.390	0,59
País Vasco	12.640	7.235	1,75
Rioja	6.818	5.045	1,35
España, 2000-2006	**584.593**	**505.990**	**1,16**
España, 1998-2006	**710.040**	**505.990**	**1,40**

Nota: En 2000-2006 se iniciaron 3.585.300 viviendas y en 1998-2006, 4.331.300.
Fuente: Ministerio de Fomento, INE

Se ha dispuesto de datos por comunidades autónomas para el período 2000-2006, en el que la superficie construida en viviendas ha supuesto el 1,16% del territorio nacional.

Correspondió a la Comunidad de Madrid la mayor proporción de suelo ocupado en 2000-2006 por las nuevas construcciones, el 7,46%, mientras que se alcanzó la menor proporción en Extremadura (0,20%) (FIG. 5bis).

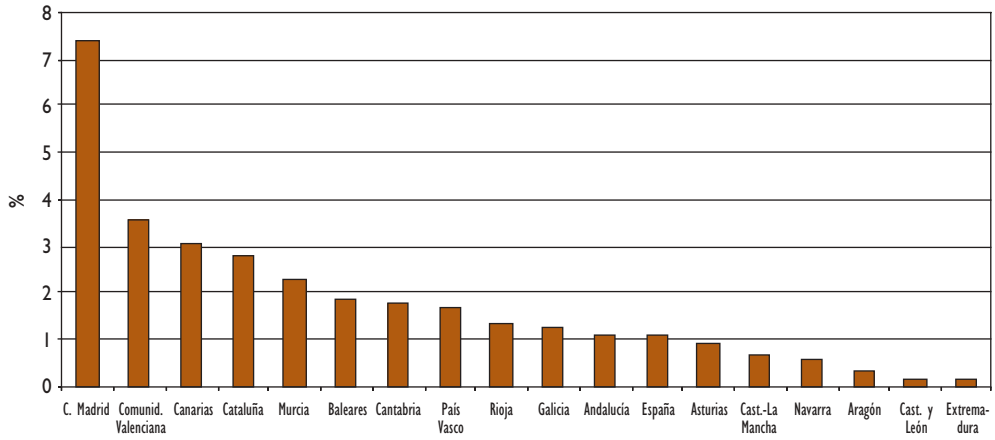


FIG. 5bis. Suelo edificado residencial, según licencias, 2000-2006: proporción sobre la superficie territorial. España y Comunidades Autónomas

Fuente: Ministerio de Fomento (Licencias Municipales de Obras) e INE

No puede decirse que una ocupación tan significativa del territorio haya contribuido precisamente a resolver el problema de acceso a la vivienda. Resulta tan legítimo invertir en vivienda como en cualquier otro activo, pero las elevadas consecuencias ambientales de dicha inversión suponen, por tanto, unas amplias deseconomías externas.

Tras el auge inmobiliario, el PIB por habitante de la economía española en 2006 (21.834 euros por habitante) superaba en más de un 72% al existente en 1997, inmediatamente antes de iniciarse el período en cuestión. Si se comparan algunos datos de la economía española de 1997 con la de 2006 (FIG. 6), se aprecia como la construcción ha visto crecer su participación en el PIB en casi un 55% por el lado de la demanda, desde el 11,5% de 1997 hasta el 17,8% de 2006.

FIG. 6. Economía española, 1997-2006

Porcentajes	1997	2006
1. Construcción. Participación		
1.1. PIB (Demanda)	11,5	17,8
1.2. Empleo	9,5	13,9
2. Construcción. Aportación Aumento PIB	6,6	25,9
3. Vivienda /construcción	40,9	52,5
4. Inversión vivienda/PIB	4,7	9,3
5. Crédito inmobiliario/ crédito sector privado	39,9	60,4
6. Crédito promotor/ crédito inmobiliario	12,4	26,2
7. Crédito inmobiliario/PIB	28,4	95,6
8. Viviendas iniciadas	337.700	865.600
9. Sector primario + industria + energía	24,9	18,3
10. Saldo BPC/C/ PIB	2,1	–8,8
11. PIB por habitante euros	12.661	21.834

Fuente: Estimación propia, INE, BDE

El peso de la construcción en la actividad y en el empleo resultan en España sustancialmente superiores a los correspondientes a la eurozona. En 2006 la construcción explicó más de la cuarta parte del crecimiento de la economía española, frente al 6,6% de 1997. La vivienda ha reforzado sustancialmente su peso en la construcción, suponiendo el valor de la inversión en vivienda en 2006 el 52,5% del conjunto de dicho sector. El peso de la inversión en vivienda en el PIB se ha duplicado a lo largo del período citado (9,3% del PIB en 2006 frente al 4,7% en 1997).

Un elevado peso de la construcción en el PIB y en el empleo no implica, pues, un mayor desarrollo económico. Existe en España una elevada correlación inversa entre los niveles de desarrollo, medido por el PIB por habitante, de las 17 comunidades autónomas y la participación de la construcción en el PIB en cada una de las mismas.

El conjunto del crédito inmobiliario (promoción, construcción y compra de viviendas) ha visto crecer en más de veinte puntos porcentuales su participación en el conjunto del crédito al sector privado de la economía. El conjunto de los sectores productores de mercancías, excluida la construcción (sector primario más industria), registraron un retroceso de su participación en el PIB desde el 25% de 1997 hasta el 18,3% en 2006.

El auge inmobiliario ha dejado unas huellas profundas en la economía española que habrán de corregirse en el tiempo. Dicho ajuste no vendrá de la mano de la devaluación de la divisa nacional como en el pasado. La cuestión, pues, no es si habrá o no un ajuste, sino de como tendrá lugar dicho ajuste (WOLF, 2007). El desarrollo de políticas racionalizadoras del uso del suelo contribuirá, si duda, a la realización de dicho ajuste.

4. LA LEY 8/007 Y EL MERCADO DE VIVIENDA

La Ley 8/2007 de suelo ha entrado en vigor en un momento en el que se ha hecho evidente el cambio de perfil del ciclo de la vivienda. En la segunda mitad de la década de los años noventa los descensos de los tipos de interés y las mejoras registradas en las restantes condiciones de financiación estimularon la demanda de vivienda. Como consecuencia de este proceso tuvo lugar un fuerte y prolongado aumento de los precios y se construyó un volumen importante de nuevas viviendas.

La situación ha cambiado en 2007. Tras el mínimo alcanzado en el verano de 2005, los tipos de interés de los préstamos para compra de vivienda han crecido en unos dos puntos porcentuales entre dicha fecha y mayo de 2007 (FIG. 7).

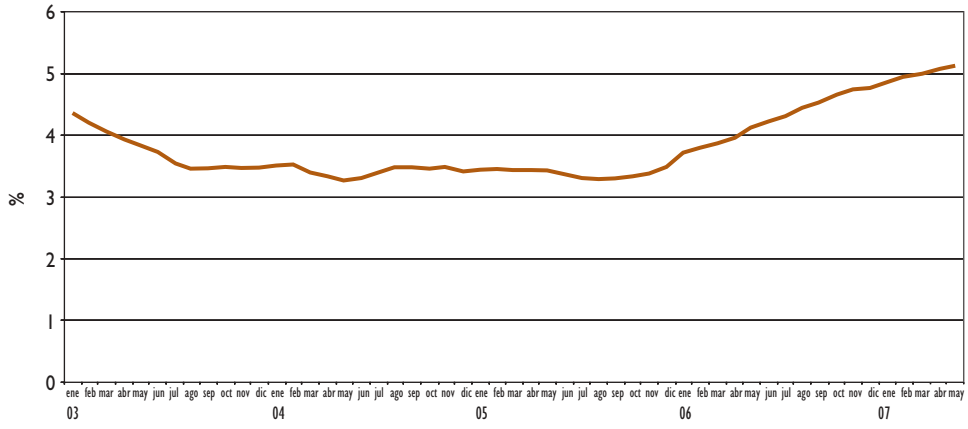


FIG. 7. Tipos de interés. Créditos a comprador de vivienda. Nuevas operaciones. Serie mensual, 2003-2007

Fuente: BdE

Junto a la elevación de los tipos, el mercado de vivienda ha acusado la presencia de una mayor oferta procedente de las nuevas viviendas terminadas, en especial partir de 2006. Esto último ha reforzado la desaceleración del aumento de los precios de la vivienda (FIG. 1), a la vez que ha provocado un descenso de las ventas en 2006 y primer trimestre de 2007. Las iniciaciones de viviendas descendieron asimismo en el presente ejercicio (FIG. 8).

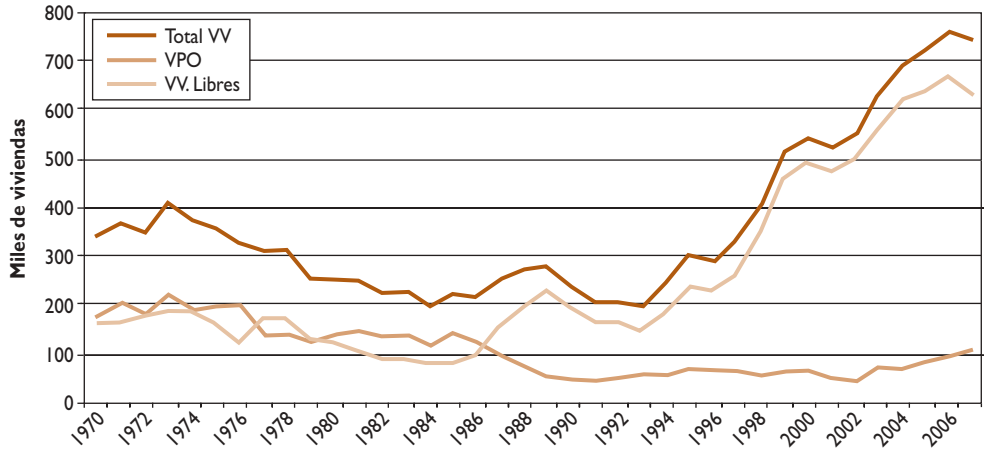


FIG. 8. Viviendad iniciadas. Totales anuales, 1970-2006

(*) Previsión con datos hasta marzo
Fuente: Ministerio de Vivienda

El comportamiento del mercado de vivienda confirma la trascendencia de las condiciones financieras sobre dicho mercado. Se alude con frecuencia a la incidencia sobre la demanda de vivienda de otras variables de contenido socioeconómico (PIB por habitante, creación de hogares, empleo, reducción del tamaño de los hogares, inmigrantes). Sin embargo, estas últimas tienen un acusado carácter cíclico, de forma que su evolución dista de ser independiente de la coyuntura económica.

El papel de las condiciones de financiación resulta especialmente relevante, reduciendo con su evolución el papel de las restantes variables citadas (RODRÍGUEZ & FELLINGER, 2007). Hasta que no se estabilice el nivel de los tipos de interés y el mercado de vivienda no absorba el excedente de oferta existente persistirá la fase cíclica descendente del mercado de vivienda, que en 2008 puede alcanzar el punto más bajo en España.

La nueva Ley de Suelo entra en vigor, pues, en un momento de cambio en el mercado de vivienda en España, mercado que ha sido por completo determinante de la pasada etapa de alto ritmo de crecimiento de la economía española. Como se ha apreciado antes, se trata de una ley de objetivo a todas luces racionalizador del proceso de urbanización, en la que es evidente el intento de la misma de lograr que se urbanice lo justificable por las necesidades reales, que se mantenga la necesaria oferta de suelo para actividades productivas alternativas a la construcción residencial y que resulten sostenibles los nuevos desarrollos urbanísticos.

Pero la ley supone una mayor imbricación del urbanismo en la solución al problema de acceso a la vivienda (PAREJO, 2006). La elevación al 30% de la proporción de edificabilidad destinable a viviendas protegidas o equivalentes puede dar lugar a un aumento de la oferta de viviendas protegidas, destinadas a la propiedad o al alquiler. En 2006 creció la participación de las viviendas protegidas dentro del total de viviendas iniciadas (FIG. 9), aunque el número de viviendas protegidas viene a suponer alrededor del 20% de la variación neta anual del número de hogares en España (FIG. 10).

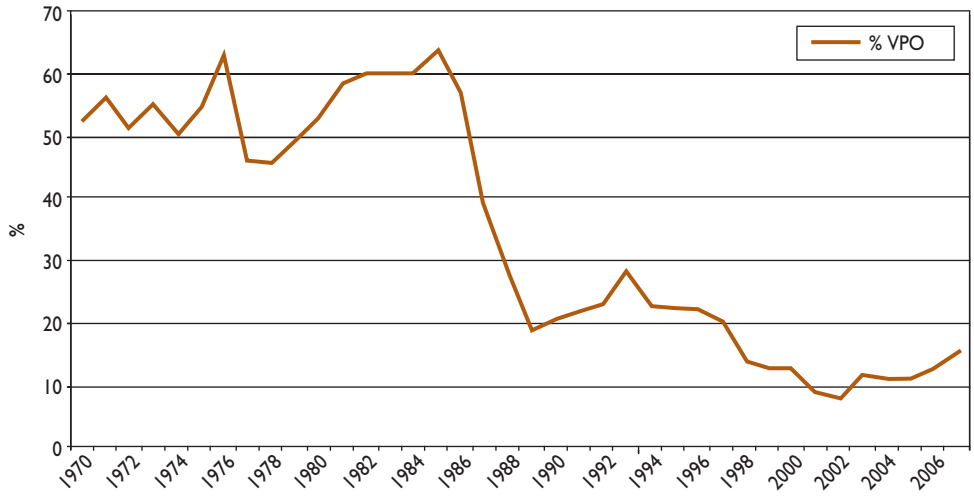


FIG. 9. Viviendas iniciadas: proporción de Viviendas Protegidas. Serie anual, 1970-2006

Fuente: Ministerio de Vivienda

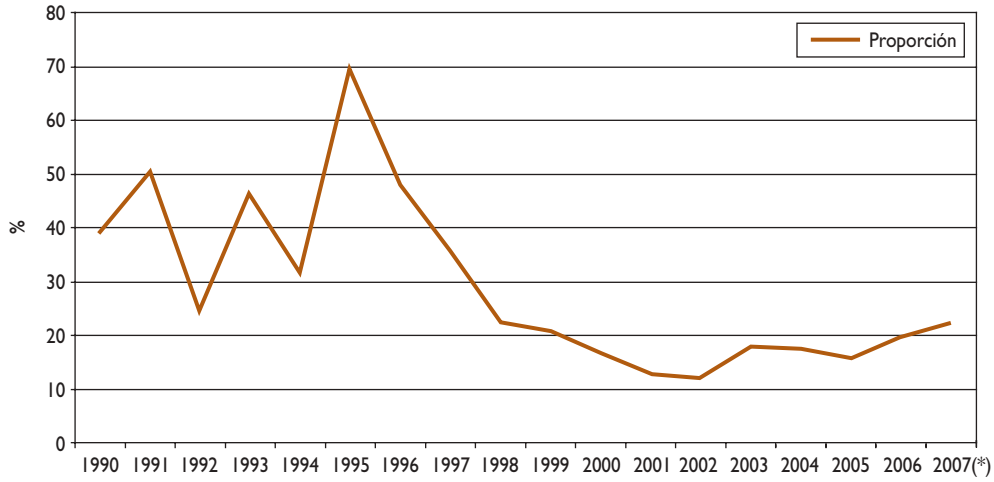


FIG. 10. Viviendas Protegidas. Porporción sobre la variación neta de hogares anual. Serie anual, 1990-2006

(*) Previsión con datos hasta marzo
Fuente: Ministerio de Vivienda

El cambio cíclico del mercado de vivienda lo han reforzado las entidades de crédito, que han adoptado en 2007 una línea de actuación sustancialmente más selectiva que lo que ha sido su forma de actuar en el largo período de auge. Se ha indicado que la nueva ley de suelo podría contribuir a reforzar el *"credit crunch",* por el cambio introducido en el sistema de valoración del suelo.

Conviene recordar que el criterio de valoración recogido en la citada Ley 8/2007 se aplica en casos de expropiación. Una promoción de viviendas dispondrá de financiación crediticia si existen expectativas claras de venta de las viviendas. En todo caso, la ley en cuestión podría afectar a la financiación crediticia cuando se trate de adquirir con crédito

suelos rústicos, no susceptibles de urbanización a corto plazo, lo que, por otra parte, no deja de ser positivo.

Es posible que la nueva ley haya llegado tarde para las ciudades y zonas de costa, en las que el aumento del suelo edificable ha sido desorbitado, muy por encima de lo que resulta justificable, a la vista del aumento efectivo de la población y de un elemental principio de sostenibilidad (RAFOLS, 2007).

En todo caso, los posibles efectos positivos sobre el mercado de vivienda derivados de la implantación de la nueva normativa de suelo tardarán algún tiempo en advertirse. En primer lugar, las autonomías deberán adaptar sus respectivas normativas de suelo al contenido de la nueva ley. En segundo lugar, la aplicación de la ley dependerá sustancialmente de la voluntad política de autonomías y ayuntamientos. El papel reductor de la especulación que la nueva norma podría frenar algo la demanda de vivienda con fines de inversión. L a implantación de la ley 8/2007 puede reforzar la oferta de nuevas viviendas protegidas. Donde también parece claro el efecto positivo potencial de la ley 8/2007 es en su aportación a que los nuevos desarrollos urbanísticos resulten más sostenibles, con lo que contribuirá a facilitar el ajuste de la economía española hacia el logro de mayores niveles de competitividad.

BIBLIOGRAFÍA

EL MUNDO (2006): *Entrevista a Luciano PAREJO,* 9 de junio

ENGUITA, Abel, (2007): "La incidencia previsible de la futura Ley de Suelo estatal en el urbanismo español" *Revista de la Fundación ASPRIMA,* 1.er trimestre: 8-13.

GAGO DÁVILA, J. (2006): "Nueva ley, viejas creencias". *El País,* 15 de febrero.

MODREGO, F. (2007): "Sobre la nueva Ley de Suelo", *El País de Valencia,* de 12 julio.

RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. & E. FELLINGER JUSUÉ (2007): *Precios de vivienda en España y el auge inmobiliario*. Universidad de Alcalá (pendiente de publicación).

RAFOLS ESTEVE, J. (2007): "Tarde y mal", *El Periódico de Catalunya,* 15 de mayo.

WOLF, M. (2007): "The pain in Spain Hill follow years of rapid economic gain". *Financial Times,* 29 de marzo.

Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo

Manuel VILLORIA MENDIETA

Universidad Rey Juan Carlos-Instituto Universitario Ortega y Gasset

RESUMEN: En este artículo la Ley de Suelo es analizada desde el enfoque de las políticas públicas. En concreto, se intenta estudiar el papel del gobierno como actor fundamental en la iniciativa legislativa y en la generación de esta nueva opción de política relativa al suelo. De ahí que una primera pregunta general trate de contestar a la cuestión del por qué una Ley de Suelo ahora. Para responder a la misma se analiza la ventana de oportunidades existente y su aprovechamiento por el gobierno de España. Más adelante, y ya más específicamente, se opta por analizar el discurso legitimador y el sistema de creencias que incorpora la Ley de Suelo en lo relativo a aspectos como la transparencia, la participación y el control de los políticos locales. Finalmente, se comprueba si en la ley dicho discurso encuentra referencias que lo justifiquen. La conclusión es que la Ley de Suelo es coherente discursivamente, además de expresar normativamente el interés general.

DESCRIPTORES: Ley de Suelo. Gobierno local.

1. INTRODUCCIÓN

La amable invitación a participar en un número monográfico sobre la Ley de Suelo a un politólogo no experto en urbanismo, como es mi caso, sólo puede deberse a la generosa voluntad de los editores de afrontar el análisis de la ley con la mayor pluridisciplinaridad posible. Desde este entendimiento, el enfoque que se dará al artículo será esencialmente politológico, aun cuando no se obvie la incorporación de teorías o reflexiones venidas del campo del derecho o de la sociología urbana, para de esa forma contribuir modestamente a enriquecer el panorama cognitivo con el que se contempla el objeto de estudio.

Siendo coherente con las anteriores afirmaciones, es preciso recalcar que para la Ciencia Política lo que mayormente interesaría de la ley sería, en términos de LASSWELL (1958), determinar "quién consigue qué, cuándo y cómo" con la citada norma, dado el contenido claramente regulatorio y distributivo de estas políticas. No obstante ello, si se siguiera ese camino nos alejaríamos de los objetivos de los editores, quienes muy sensatamente han solicitado que este artículo se centre en los contenidos de la ley que hacen referencia a la transparencia, participación y control en los gobiernos locales. Pues bien, para intentar dar conexión a ambas líneas de tensión este artículo intentará explicar el por qué de la ley y, en concreto, el por qué de la opción por la transparencia, la participación y

el control desde el enfoque de las políticas públicas y centrando nuestro análisis en el actor "gobierno".

En general, podemos definir las políticas públicas, en plural, como "el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un determinado momento los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios" (TAMAYO, 1997: 281). O como dice DYE (1987: 1), se refieren a la preocupación por todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Desde una visión politológica, la teoría política tradicional no se había preocupado del proceso de gobierno; lo veía como una variable dependiente (AGUILAR, 1992). Pero Lasswell sacó a luz la importancia de los procesos de toma de decisiones políticas. En consecuencia, el enfoque de políticas se caracteriza:

1. Por interesarse por los actores, pero no por ellos mismos, sino por su relación con la elaboración de la agenda de actuación de los poderes públicos, por su influencia en la toma de posiciones, o por su participación en la evaluación e implantación de las políticas.
2. Por la preocupación por las reglas y procedimientos formales que sustentan las decisiones pero, "sólo en lo que hace referencia a su influencia en el proceso de cada *policy*" (SUBIRATS, 1990-1991: 43).

Por otra parte, hoy en día, es necesario aceptar, en primer lugar, que las políticas tienen que ver con valores, paradigmas e ideas (SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993). Además, es ineludible aceptar el hecho del pluralismo, la infinidad de concepciones del bien que coexisten en la sociedad, sin que se pueda otorgar a priori certificado de superioridad a ninguno (RAWLS, 1993). Segundo, en consecuencia cada actor de una política tiene su modelo cognitivo, su forma de ver el problema y las posibles soluciones, es decir, su referencial de política (MULLER, citado por SUBIRATS & GOMÁ, 1998). Y ello desde su propio discurso político, articulado socialmente en relación con el problema en cuestión. Tercero, las políticas se sitúan cada vez con mayor énfasis en entornos intergubernamentales, con múltiples gobiernos implicados en la toma de decisiones e implantación de las políticas (AGRANOFF & RAMOS, 1997). Cuarto, es ineludible poner el acento en conocer los sistemas de creencias —*belief systems*—, las percepciones de los diversos actores implicados en las políticas en relación al problema en cuestión (SUBIRATS & GOMÁ, 1998). Quinto, en una política el combate más importante es el combate de las ideas:

> "aquel que determina cuál es la principal preocupación de la política gobierna el país, porque la selección de las alternativas es la selección de los conflictos y la selección de los conflictos atribuye el poder"

(SCHATTSCHNEIDER, citado por SUBIRATS &GOMÁ, 1998: 26). Por todo ello, este artículo se centrará en exponer las ideas y creencias existentes tras las decisiones y su coherencia con un discurso político gubernamental centrado en la expansión de los derechos de ciudadanía.

2. ¿POR QUÉ UNA LEY DE SUELO?

KINGDON (1995), basándose en la teoría del *"garbage can",* nos indica que para que un problema socialmente relevante dé lugar a una política pública gubernamentalmente asumida debe producirse una confluencia de corrientes que abran "una ventana de oportunidad". Hay sucesos que pueden generar un movimiento de las corrientes y, como consecuencia de ello, su encuentro en un punto dado, lo que genera la apertura de posibilidades para que se resuelva el problema correspondiente. Las tres corrientes, que tienen vida propia y que pueden o no confluir, son: la corriente de los *problemas,* la corriente de la *política* y sus juegos de interés y poder, y la corriente de las *políticas* con las soluciones técnicas correspondientes. En las diferentes sociedades hay problemas que se enquistan sin solución, problemas que la sociedad no ve como tales o que, si los ve, no provocan respuestas gubernamentales para tratar de resolverlos. La razón puede ser porque no hay políticas para ello, es decir, porque no hay respuestas técnicas viables, operativas,

sólidas para hacer frente al problema. Y, también, la razón puede ser porque no hay un poder político con capacidad de acción para ello, por estar capturado por intereses particulares, por no gozar de apoyo parlamentario suficiente, por estar centrado en problemas más urgentes e importantes, o por no interesar electoralmente.

Si frente a un problema que hasta ahora no era socialmente percibido, la ciudadanía, de forma más o menos abrupta, empieza a cambiar y a exigir su solución, estamos viviendo un cambio de corriente, ésta se puede producir por razones de cambio generacional y cultural, o por razones de crisis económica surgidas posteriormente, o por razones de impacto mediático y su consiguiente efecto sobre las conciencias, o por acumulación y sobrecarga de pequeños problemas que convierte lo menudo en grave. Lo cierto es que la corriente cambia y lo que antes no se consideraba un problema relevante ahora sí lo es. Si, además, este problema lo enfrenta un nuevo gobierno, con valores diferentes o una agenda más propicia a este tipo de problemas, o el anterior gobierno pero con nueva mayoría, o se consigue un pacto interpartidista para afrontarlo, o los dirigentes gubernamentales ven réditos electorales en tratar tal asunto... entonces se empieza a abrir la ventana. Y si, finalmente, unido a todo lo anterior, existen políticas públicas para hacerle frente, bien porque se hayan descubierto vías novedosas, bien porque se hayan conocido prácticas de éxito en otros países, etc., entonces la ventana se abrirá totalmente. Pues bien, resumiendo, si se dan las circunstancias enunciadas, las tres corrientes unidas generan una ventana de oportunidad, porque tenemos un problema que preocupa, unos políticos que se ocupan de ello y unas políticas que lo enmarcan y afrontan con perspectivas de éxito. De todas formas, en muchos casos bastaría la presencia de la política y el problema o de la política y las políticas para que el problema se acogiera en la agenda gubernamental. Pero es importante no olvidar que esa ventana no permanece abierta mucho tiempo, si quienes están interesados en usarla no actúan rápido otro problema llegará a ocupar ese espacio.

En el caso que nos ocupa, **el problema** existía desde hacía tiempo, para algunos expertos desde hacía mucho tiempo (García-Bellido, 2004, 2005; Parejo, 2007), pero la confluencia de una serie de factores conexos desembocó en una catarata de escándalos que desde la prensa escrita se trataron con profusión y que, finalmente, llegaron también al ámbito televisivo, sobre todo a partir de la mediatización del caso "Marbella". Algunos de los casos eran y son casos de corrupción, otros son incumplimientos de la normativa urbanística y medioambiental, finalmente, otros incluían todo tipo de incumplimientos normativos e ilícitos penales[1]. A partir de 2005 los casos de corrupción urbanística y de delitos contra la "ordenación del territorio" investigados o denunciados se han disparado, de 2.016 diligencias en 2004 a 3.279 en 2005. No hay todavía datos oficiales de 2006 aún pero todo indica que habrá un nuevo incremento significativo. Lógicamente, cuando se empieza a combatir seriamente la corrupción y la ilegalidad los casos afloran. El Informe de Greenpeace *Destrucción a toda costa* (junio 2006) contabiliza 102 casos de corrupción urbanística o sentencias condenatorias de gobiernos locales por sus incumplimientos de la normativa urbanística y medio ambiental. Para entender la dimensión mediática del fenómeno, conviene acudir a los anexos del informe *Urbanismo y*

[1] **La corrupción pública,** a nuestros efectos, implica un abuso de cargo público para un beneficio privado extraposicional (no aceptable legal o éticamente en conexión con el cargo desempeñado), sea directo, para el político o alto cargo que decide, o sea indirecto, para el partido en que milita o para familiares, amigos, clique... Sin embargo, en ocasiones, hay electos locales que toman **decisiones dañinas para el medio ambiente y/o incumplidoras de la normativa urbanística,** pero lo hacen creyendo que ello es beneficioso para su pueblo, bien por generación de empleo o desarrollo económico, bien por ingresos municipales extraordinarios, bien por ambas cosas, pero sin beneficio privado. En estos casos, no se puede hablar de corrupción, sino de "cortoplacismo", incompetencia o, incluso, de irresponsabilidad culposa. No obstante, como, además, en muchos casos probablemente creen que, con ello, ganarán las próximas elecciones, siendo ése un motivador interno esencial de la decisión, estamos ya ante un caso de beneficio privado difícilmente separable de la corrupción. Pues, en estos casos, usan un cargo público **no** para promover el interés general, sino para ganar elecciones rompiendo las reglas de igualdad del juego político e incumpliendo la normativa urbanística o medioambiental. En todo caso, no siempre será así y, por todo ello, conviene separar un caso de otro al menos a afectos analíticos.

Democracia, realizado por la Fundación Alternativas (IGLESIAS, 2007) y comprobar la cobertura informativa de la corrupción y los incumplimientos urbanísticos en los últimos 7 años en España: ¡son 178 páginas de resúmenes de noticias sobre estos temas! Por ejemplo, sólo en la provincia de Málaga, las noticias sobre casos de disciplina urbanística (licencias irregulares, etc.) de los años 2005-2006 incluyen lo siguiente (FIG. 1).

Si a ello añadiéramos las noticias sobre casos de corrupción en esa provincia, las relacionadas con reclasificaciones ilegales del suelo, sobre planeamientos (eliminación de zonas verdes, incrementos irregulares de edificabilidad), sobre convenios irregulares, sobre gestión urbanística (acciones irregulares en proyectos de compensación, reparcelaciones), sobre uso indebido del patrimonio municipal del suelo (ventas de aprovechamiento) tendríamos sólo para esa provincia más de 20 páginas de apretadas noticias.

La generalización de casos en toda España se debía a la confluencia de tres variables. En primer lugar, una normativa que favorecía la **discrecionalidad,** cuando no la arbitrariedad. Así, nuestro sistema legal establecía —hasta la actual Ley de Suelo de este año— que a los propietarios de suelo, de forma discrecional e, incluso, arbitraria, se les regalara el valor público que crea el Plan General. Y se les regalara como bien patrimonial y derecho adquirido. Por virtud de las recalificaciones se otorgaba a determinados propietarios un incremento enorme del valor de los terrenos sin que ellos hicieran nada. Ese valor añadido graciosamente por la Administración se puede vender y se puede revender, de forma que a quien se le otorgó ese regalo celestial se hace dueño de un capital público, de una

FIG. 1. Casos recogidos en prensa de indisciplina urbanística en Málaga 2005-2006

6/02/2005	**Marbella**	La Junta avisa a la alcaldesa de Marbella de que irá por la vía penal si no ejecuta las sentencias urbanísticas del TSJA. *El País* (edición digital).
2/03/2005	**Marbella/ Alhaurín de la Torre Caso Proinsa**	El ex alcalde Julián Muñoz y otros seis concejales del Ayuntamiento desde 1996 hasta 1999 se enfrentan al primer juicio por delito urbanístico, del medio centenar de causas abiertas, por la concesión de licencias ilegales. *El País* (edición digital).
11/03/2005	**Málaga**	El Ayuntamiento autoriza una obra que el Supremo ordenó demoler. Unas obras en una urbanización que contravenían las normas de la comunidad de vecinos. *El País* (edición digital).
12/04/2005	**Ojén**	Ecologistas en Acción ha denunciado en la Fiscalía de Medio Ambiente una urbanización que se construye en paraje protegido. *El País* (edición digital).
27/05/2005	**Marbella**	La Fiscalía ha pedido la apertura de procedimiento penal por las licencias de 640 viviendas entre 2002 y 2004 por prevaricación, delito contra la ordenación del territorio y medioambiental. *El País* (edición digital).
6/06/2005	**Marbella**	Medio Ambiente asegura que demolerá todas las viviendas que el TSJA declare ilegales. *El País* (edición digital).
12/06/2005	**Nerja**	La Junta multa con casi 900.000 euros a la promotora de la que es socio el concejal de Medio Ambiente del municipio por parcelaciones en suelo protegido y le obliga a demolerlas. *El País* (edición digital).
14/04/2006	**Marbella**	La Junta denuncia ante el TSJA dos obras ilegales más en Marbella. *El País* (edición digital).
13/05/2006	**Marbella Caso Magenta**	García Marcos y seis ex ediles del Ayuntamiento de Marbella declaran por permitir en 2004 la construcción de seis viviendas en una parcela donde sólo se permitían cinco. *El País* (edición digital).
1/06/2006	**Benahavís**	Ecologistas en Acción denuncia la construcción de dos campos de golf en zonas verdes públicas y la Junta lo lleva a la Fiscalía. *El País* (edición digital).
21/06/2006	**Tolox**	Un juez paraliza la construcción de 2.000 viviendas sobre suelo no urbanizable. En total suspende 15 licencias de obras. *El País* (edición digital).
12/08/2006	**Benalmádena**	IU denuncia la construcción ilegal de 59 viviendas en suelo comercial. *Diario Sur* (edición digital).
2/12/2006	**Rincón de la Victoria**	IU denuncia ante la Fiscalía la construcción de un campo de golf en un terreno protegido cautelarmente. *Diario Sur* (edición digital).

subvención encubierta de muchos millones, sin que se tenga por qué justificar la razón, los costes sociales o ambientales de tal decisión por parte de la autoridad local que hizo ese regalo (GARCÍA-BELLIDO, 2004). A ello se añadía que la anterior Ley de Suelo, aprobada durante el mandato del Partido Popular, decidió liberalizar el suelo, de forma que todo suelo podía convertirse en urbanizable siguiendo los procesos correspondientes. Dicha liberalización implicaba en realidad una desregulación del régimen jurídico del suelo. A partir de esa posibilidad las autoridades locales ya podían casi arbitrariamente recalificar suelo para construcción de edificios indiscriminadamente. Pero la mayor oferta no trajo menores precios, dada la peculiaridad del mercado del suelo, sino un incremento del 150% en el precio de la vivienda y en el precio del suelo. España, por todo ello, tiene el esfuerzo familiar más alto en el acceso a la vivienda de toda Europa; en concreto, necesitamos 7,24 años de renta familiar íntegra para conseguir una vivienda en propiedad o el 40% del sueldo durante 20 años.

Segundo, la enorme **opacidad** de muchas de las decisiones tomadas en esta materia, en especial la actividad convenial. Los convenios urbanísticos eran desconocidos para la inmensa mayoría de los ciudadanos del municipio, aunque en muchos casos las sucesivas modificaciones supusieran auténticas revisiones del planeamiento general. Los convenios se hacían sin participación pública alguna. Incluso la participación reconocida para la actividad planificadora y de ordenación del territorio era esencialmente formal, dado que la información ofrecida, por volumen y tecnicidad, era prácticamente incomprensible para la inmensa mayoría de la ciudadanía.

Tercero, la **debilidad de los controles.** A los funcionarios municipales encargados del control de legalidad y económico (habilitados nacionales) se les han reducido competencias gradualmente, con lo que su capacidad de control actual es muy baja. Por otra parte, desde los gobiernos regionales y desde el gobierno central no se han impugnado suficientes decisiones. Y el poder judicial es tan lento en sus actuaciones que cuando actúa los edificios están ya construidos y sus sentencias son de muy difícil ejecución. Desde esta perspectiva, lo importante del caso Marbella es que constituyó el pistoletazo de salida para un modelo en el que se rompían todos los marcos jurídicos existentes y se actuaba con aparente plena impunidad. Siguiendo la excelente explicación de Ignacio WILHELMI (2007: 11):

> "la historia de la corrupción urbanística en Andalucía y, probablemente, en todo el país, pasa por la trayectoria de Jesús Gil en la alcaldía de Marbella, a la que accedió en 1991".

Gil vino a demostrar que se podía hacer todo con práctica impunidad.

> "El modelo de soberanía municipal sobre el suelo de la localidad fue el pistoletazo de salida para otros muchos municipios, en un principio concentrados fundamentalmente en la Costa del Sol y en las inmediaciones de Marbella. Hay que recordar que el GIL consiguió 93 concejales en 1999 y tuvo la posibilidad de gobernar en algunas localidades de Cádiz, Málaga e incluso Ceuta y Melilla. A la vista de la falta de recursos con los que castigar a este municipio, otras localidades como Estepona, Benalmádena o Manilva emprendieron aventuras urbanísticas bajo el mismo modelo de Marbella. Suelos no urbanizables que se recalificaban como urbanizables reportaban dinero a las arcas municipales y, en muchos casos, también a las personas que dirigían el urbanismo en cada localidad. Mientras, las recalificaciones y los convenios urbanísticos irregulares, así como el cobro de comisiones a cambio de licencias o estrategias para favorecer a determinados constructores por delante de otros, se extendían por los municipios de la costa andaluza (Almuñécar, Roquetas, Tarifa, Albox, Roquetas de Mar, Carboneras, La Línea, El Puerto de Santa María, Tolox...), la administración andaluza se veía impotente para luchar contra estas prácticas" (WILHELMI, 2007: 12-13).

Si a todo ello añadimos la enorme demanda de viviendas por razones poblacionales (inmigración, bolsas de jóvenes en edad de independizarse) y especulativas y la facilidad de obtención de préstamos (RODRÍGUEZ, 2007) el problema ya está servido en toda su dimensión. Posibilidades de enormes enriquecimientos, más discrecionalidad, más opacidad, más falta de

controles llevaron ineludiblemente a una expansión muy peligrosa de los incumplimientos normativos e, incluso, de la corrupción política. De ahí la necesidad de la respuesta. Y aunque en la agenda sistémica de los españoles la corrupción no es un problema de los más importantes, el acceso a la vivienda, sin embargo, sí ha ido ocupando un papel esencial.

Los **efectos** del problema han sido de muy diverso tipo. Veamos dichas consecuencias.

1.1. En el nivel social

1.1.1. *La ruptura del pacto intergeneracional*

Una de las consecuencias que la corrupción y los incumplimientos urbanísticos están generando es el deterioro del medioambiente. Otra consecuencia es el sobreprecio de la vivienda. Ambos efectos expresan una ruptura del pacto intergeneracional.

1.1.2. *Nuevos modelos de ciudad, dinero fácil, anomia social*

El Informe sobre corrupción urbanística de la Fundación Alternativas de 2007 nos muestra la relación existente entre la corrupción urbanística y la apuesta por un urbanismo desarrollista, altamente especulativo, insuficientemente planificado y escasamente participativo, orientado a la creación de ciudades difusas. Esta opción supone un claro atentado al modelo de sostenibilidad urbana, el modelo de ciudad compacta, proclamado en la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano de la UE y en el borrador de la estrategia española en este ámbito. Actualmente en España existe una vivienda por cada dos habitantes (sólo en 2005 se construyeron 800.000 nuevas viviendas en nuestro país —tantas como en Reino Unido, Alemania y Francia en su conjunto—). Este aumento y exceso del producto no ha abaratado su precio, sino todo lo contrario, los precios de los pisos han subido un 150% en siete años, aunque ahora parece que está finalizando tal incremento. Se ha conseguido así, una menor accesibilidad a la vivienda, con unos sobreprecios inflados por un *boom* inmobiliario y por una demanda mayoritaria de viviendas como activos financieros y no como valores de uso, a lo que se acompañan situaciones de menor calidad y, en muchos casos, peores condiciones de comunicación y servicios públicos.

Pero además, la corrupción incrementa la desconfianza y destruye el capital social. La desconfianza generalizada hacia los demás es en España de más del 60% y solo un 30% de los españoles confía en los demás. Por ello, entre otras razones, España es de entre los países desarrollados el que tiene un menor nivel de participación política convencional y uno de los que tienen un menor nivel de participación política no convencional. Datos que aparecen refrendados por el Barómetro CIS 2672 (enero 2007): el 65% de los encuestados afirmaron que, normalmente o casi siempre, todas las precauciones son pocas a la hora de tratar con gente, la política aparece como nada o poco importante para el 77% de los encuestados, el 70% está de acuerdo con la afirmación de que "los políticos no se preocupan mucho de lo que piensa la gente como yo", y más del 75% nunca ha pertenecido a ningún grupo o asociaciones voluntaria.

2.2. Económicos

2.2.1. *Crecimiento sin desarrollo*

La construcción aparejada al modelo urbanístico actual se ha erigido en los últimos años como uno de los principales motores de la economía española y, aunque las cifras sobre el peso de este sector en el conjunto de las actividades económicas de nuestro país son espectaculares, tanto desde el punto de vista del crecimiento como de generación de empleo (en la última década la construcción ha sido la causante del 24,4% del crecimiento económico y del 40,9% del incremento del empleo), claramente no ha dado lugar a desarrollo en sentido estricto y, además, ha generado efectos negativos sobre el medio ambiente, el respeto a la ley y la igualdad como ya hemos apuntado anteriormente. Se considera que la

preponderancia de la construcción en la economía española ha dado lugar a un patrón de crecimiento muy particular, que detrae muchos recursos de otros sectores productivos a uno que no es productivo.

La corrupción genera, además, una distorsión en la asignación y composición del gasto público, pues aleja el gasto público de los necesarios gastos de operación y mantenimiento de equipo, dirigiéndolo hacia gasto en nuevo equipo. Nuestros ayuntamientos han encontrado en el suelo su principal fuente de financiación extra, pero en numerosos casos el suelo se "malvende" o el dinero que obtienen con la recalificación tienen que emplearlo luego en dar servicios a los nuevos habitantes, con lo que acaban aumentado sus gastos, por lo que necesitan sacar más suelo o a la venta o a recalificación, en un imparable circulo vicioso. De acuerdo al BBVA,

> "enfrentando ingresos y gastos municipales ligados al sector inmobiliario, resulta que este sector está aportando un 32% de los ingresos municipales, mientras que genera un gasto equivalente al 36% del total de gastos municipales".

2.3. Políticos

2.3.1. *Déficit de institucionalidad*

La deslegitimación de las instituciones se presenta como uno de los efectos políticos mas graves de la corrupción. La corrupción socava las bases institucionales. Al dejar de garantizar las reglas del juego, las instituciones pierden su credibilidad y se deslegitiman. De acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción de *Transparency* Internacional de 2006, el 63% de los encuestados considera a los partidos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 41% considera a los legislativos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 54% a las empresas y el 44% a los medios de comunicación. En cuanto a los servicios públicos en general, el 40% considera bastante corrupto o muy corrupto al sistema legal/poder judicial, el 29% a la policía, el 47% a los servicios de registros y permisos, el 29% a los servicios públicos telefónicos, de gas, electricidad..., y el 37% a la recaudación de impuestos. En todos estos datos, el impacto concreto de la corrupción urbanística no se ha medido, pero desde luego no es inexistente.

Como consecuencia de todo lo anteriormente enunciado queda claro que objetiva y subjetivamente el problema de las ilegalidades urbanísticas y de la corrupción estaba afectando gravemente al ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE), además de deslegitimar las instituciones. Ante ello, el gobierno podría haber optado por el silencio o por la retórica enunciación de deseos sin propuestas concretas para realizarlos. Sin embargo, el Gobierno de España optó por una respuesta sustantiva, coherente y exigente: la Ley de Suelo. La explicación no puede basarse en la mera existencia del problema, sino en la voluntad política de afrontarlo y en la existencia de un marco de creencias y respuestas técnicas para hacer frente al reto.

Políticamente, al Gobierno le interesaba hacer frente al problema por varias razones. En primer lugar, los precios de los pisos estaban dañando esencialmente a los jóvenes, un sector de los votantes que había optado mayoritariamente por el apoyo al candidato Rodríguez Zapatero en las elecciones generales de marzo de 2004. Precisamente, el problema de la vivienda había sido tratado sustancialmente en el programa electoral de los socialistas y, tras la victoria, la creación de un ministerio dedicado a tal tema expresaba, más allá de las bajas competencias que le quedan al Estado en la materia, una voluntad política de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda por parte de la juventud y los sectores sociales más modestos económicamente. Desde esta perspectiva era prácticamente imposible el silencio, pues las referencias ideológicas de izquierda, la necesidad de consolidar la base electoral y la opción normativa por el republicanismo cívico, conectada a la expansión de los derechos de ciudadanía, requerían una respuesta suficientemente renovadora. Desde otro punto de vista, la inacción expresaría una cierta complacencia con la corrupción entendida en sentido amplio, y es evidente que para los socialistas cualquier

complacencia con la corrupción es extremadamente dañina electoralmente. En tal sentido, es interesante comprobar cómo la izquierda es mucho más castigada que la derecha por los casos de corrupción[2]. Finalmente, las relaciones de los promotores inmobiliarios y de los grandes propietarios del suelo no parecen decantarse por la izquierda, aunque no tengan inconvenientes en relacionarse con todo tipo de gobiernos locales. De hecho, las conexiones, incluso familiares, de los propietarios de terrenos y la derecha política son muy evidentes en comunidades autónomas como la valenciana, la murciana y la madrileña, lo que explicaría la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la actual Ley de Suelo por parte del PP, en base a su defensa de "los derechos de los agricultores". En todo caso, no existían indicios de una captura de la política de vivienda del gobierno central por los grandes promotores y terratenientes, ni constancia de su presencia en áreas gubernamentales decisorias. De ahí que la respuesta pudiera realizarse sin conflictos con su base electoral, ni con actores relevantes para la financiación del partido. El único riesgo político que esta ley afrontaba es que favoreciera un estallido de la burbuja inmobiliaria y, con ello, una recesión económica. Pero una cierta transitoriedad en la implantación del nuevo sistema, su voluntad de evitar un choque inmediato permitían reducir los riesgos sin por ello aceptar la inacción.

En todo caso, como variable explicativa no puede obviarse la de base institucional. El constructivismo institucional señala la importancia de las instituciones en la construcción de la realidad. Los conceptos y las normas anidan en las instituciones pero son alterados por éstas y moldeados, las instituciones tienen un poder para moldear las normas a través de prácticas discursivas y estrategias que crean nuevos significados intersubjetivos. Por ello, los actores que trabajan con las instituciones van transformando la realidad de forma incremental al asumir la lógica de la institución y tratar de mejorarla y perfeccionarla de acuerdo a los valores e ideas que en ella anidan (HAAS & HAAS, 2002). Además, el Gobierno dirige organizaciones que tienen su propia dinámica institucional y sus luchas de poder burocrático. Desde esta perspectiva es preciso considerar que también las "instituciones son estructuras de poder" (MOE, 2005:15). Por todo ello, es necesario considerar que el Ministerio de la Vivienda una vez que fue creado buscó justificar su existencia desarrollando todo un conjunto de ideas sobre las soluciones al problema de la vivienda que le legitimara externamente. Estas ideas intentaron encontrar vías de salida sucesivamente, pero, sobre todo, cuando se produjo la explosión de escándalos urbanísticos los dirigentes del ministerio encontraron la oportunidad de exponerlas públicamente y de hacer proyectos normativos implantables. El ministerio encontró un lugar relevante en la agenda política alrededor del proyecto de Ley de Suelo, ello sin obviar que a lo largo de los tres años anteriores de existencia había ido generando todo un arsenal teórico y normativo en relación al problema de la vivienda que estaba buscando la oportunidad de expresarse en una política coherente y públicamente relevante.

Finalmente, como decíamos al principio, las políticas son sistemas de creencias y tienen que ver con valores, paradigmas e ideas. La ley del suelo impulsada por el gobierno se sitúa en un marco de valores como los de promoción de la igualdad, la defensa del medio ambiente o la expansión de los derechos de ciudadanía. Expansión de derechos de ciudadanía que implica una mayor participación ciudadana en el urbanismo de su ciudad, así como mayor transparencia en los gobiernos y mayor control de los mismos. Frente a ello, el principal partido de la oposición se enfrenta a la ley defendiendo valores como el de la propiedad privada, la libertad de empresa y la liberalización del suelo, valores muy coherentes con su opción ideológica aunque no muy compatibles con la solución del problema. También, aunque esto no se expresa públicamente con claridad, el PP cree que tocar el sistema puede reducir el crecimiento económico al afectar a un sector

[2] Existen bases empíricas en una investigación en marcha que realiza el autor del artículo.

tan importante como el de la construcción. Lo que no acaban de explicar es cómo se puede sostener un crecimiento económico a largo plazo basado en la construcción desaforada y en la destrucción del medio ambiente. Como ejemplo del sistema de creencias y del discurso gubernamental sobre la materia véase lo que se indica en la Exposición de Motivos:

> Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos (...) Con este objeto, se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos: Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socioeconómico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo. Correlativos de los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones con que la Ley abre su Título II. Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente (...).

Resumiendo todo lo anteriormente explicado, la Ley de Suelo surge:

1. Porque existe un problema grave que impide el ejercicio de un derecho constitucional, deteriora el clima social y deslegitima las instituciones. 2. Porque el gobierno siente la necesidad moral y políticamente de hacer frente al citado problema y los beneficios de hacerlo superan ampliamente los costes. 3. Porque existe un discurso coherente y un conjunto de respuestas técnicas que permiten articular una política pública con ciertas garantías de éxito. 4. Finalmente, porque se articula una mayoría parlamentaria para apoyar el proyecto gubernamental, mayoría que probablemente ve el problema en términos semejantes, aunque en sus respuestas al mismo pudiera tener opciones marginalmente diferentes a las planteadas por el gobierno y que enmienda y vota cada artículo por razones de estrategia política obviamente particulares y definidas en el marco de sus circunstancias.

3. LA OPCIÓN POR LA TRANSPARENCIA, LA PARTICIPACIÓN Y LA *ACCOUNTABILITY*

El discurso gubernamental expresado en la Ley de Suelo incluye referencias a tres aspectos que son fundamentales desde una perspectiva de reforzamiento de la calidad de la democracia y que, al tiempo, constituyen garantías para el éxito de la política del suelo que inaugura esta ley, y son: la transparencia, la participación ciudadana y el control de los representantes de los gobiernos locales en esta materia. Veamos por qué surgen y cómo se incorporan a la norma.

3.1. La transparencia

Los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos. Pero últimamente dichos estudios han pasado al análisis político con resultados muy semejantes. AMARTYA SEN (1999: 5) demostró que la prevención de los mayores desastres económicos en la historia tiene una conexión con la existencia de derechos políticos y

civiles, y que cuando hay libertad de prensa, un gobierno abierto y sociedades con voz y voto las hambrunas no se producen. Para él la democracia incluye votaciones y respeto por los resultados, pero también la protección de las libertades y derechos, respeto a la ley, garantía de una discusión libre y distribución sin censura de información con justo análisis. Sin un electorado informado hasta las votaciones pierden valor. La transparencia puede ser definida como el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes (KAUFFMANN & KRAAY, 2002), información que, en el ámbito de lo público debe permitir evaluar a las instituciones que la aportan y formar opiniones racionales y bien sustentadas a quienes deciden o participan en la decisión.

La discusión y el diálogo bien informado son esenciales en una democracia, pero para ello necesitamos gobiernos abiertos que aporten información y se sometan al escrutinio público. Como dijo Hanna ARENDT, (1963: 253) "el único remedio contra el abuso de poder público por personas privadas yace en la esfera pública misma, en la luz con la que muestra cada acto realizado dentro de sus límites, en la visibilidad a la que expone a todos los que se sitúan en ella". De ahí la conexión casi constante de corrupción y opacidad, de abuso y secreto. Todos los estudios recientes sobre calidad de la democracia señalan la transparencia gubernamental como uno de los indicadores clave (BEETHAM, 1994). Los beneficios de la transparencia gubernamental y la buena información para la democracia son muy numerosos, para empezar, previenen contra el abuso de poder, la discriminación y la corrupción, para continuar, favorecen discusiones sensatas y racionales mejorando la toma de decisiones públicas. Estudios recientes demuestran además, empíricamente, sus benéficos efectos sociales y económicos. El Banco Mundial ha construido un índice de transparencia con dos componentes: la transparencia económico-institucional y la transparencia política, Dicho índice engloba a más de 120 países y permite compararlo con otros datos económicos y sociales para comprobar la correlación. En resumen, siguiendo el estudio de BELLVER (2007), podemos asegurar que la transparencia política y el ingreso *per cápita* presentan correlaciones positivas, también correlaciona positivamente la transparencia con la competitividad de las economías, de manera que a mayor transparencia mayor competitividad agregadamente. Desde esta perspectiva es importante destacar que la transparencia en el sector público es un mecanismo directo para promover la competencia. La transparencia también resulta positiva en la reducción de la corrupción, correlaciona positivamente con el desarrollo humano y mejora el rendimiento de los servicios públicos, pues donde los usuarios pueden reclamar y existe transparencia aquéllos funcionan normalmente mejor (BELLVER, 2007).

Dicho todo esto, parece muy lógico que la Ley de Suelo promueva la información y la transparencia gubernamental. Así, en su artículo 2.2 establece que:

> "La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: (...) *c*) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas."

Y en su artículo 4, referido a los derechos del ciudadano, afirma que:

> "Todos los ciudadanos tienen derecho a: (...) *c*) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora. *d*) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora."

Estos dos artículos encuentran su primera concreción en la Disposición Adicional novena, que modifica la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, adicionando un nuevo artículo, el 70 ter que establece:

"1. Las Administraciones públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos. 2. Las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación. 3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones."

Más adelante continúa desgranando decisiones claramente favorables a la transparencia y publicidad, así, refiriéndose a la iniciativa privada y los derechos de los propietarios, en su artículo 6 establece que:

"La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: *a*) El derecho de iniciativa de los particulares (...). La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas (...). *b*) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas."

En resumen, está exigiendo a la Administración que aporte información fiable y en tiempo y sanciona las alteraciones posteriores de datos con posibles indemnizaciones a los titulares del derecho de iniciativa.

Dicha opción por la publicidad y la transparencia encuentra en el artículo 11 la expresión más concreta y detallada. Según dicho artículo:

1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. 2. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: *a*) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración. *b*) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión. 3. Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

Es decir, a partir de ahora los convenios deben ser sometidos al trámite de información pública, acabándose ese mundo de opacidad que existía alrededor de dichos instrumentos jurídicos. Pero además, los instrumentos de ordenación urbanística ya no basta con que sean expuestos sin más al público, sino que se exige que dicha información sea útil, comprensible y de fácil acceso. Y que las respuestas a las iniciativas ciudadanas en la materia sean explícitas y en tiempo, pues de lo contrario generará el retraso derecho a indemnización. Para facilitar la implantación de este artículo, la Disposición Adicional primera, establece que

> "con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario."

Y en esta línea, RED.es ha seleccionado once municipios y entidades para iniciar los programas que permitirán acceder a los planes urbanísticos a través de internet. Los seleccionados son los ayuntamientos de Terrassa (Barcelona), Cuenca, Santiago de Compostela, Abegondo (A Coruña), Sevilla, Miguelturra (Ciudad Real), A Coruña y el de Puerto Lumbreras (Murcia), además del Principado de Asturias, la Mancomunidad Sagra Alta (Toledo) y la diputación de Badajoz. Las actuaciones consistirán en la digitalización de toda la información relativa al planeamiento urbanístico. Se implantará un sistema de información geográfica (SIG) para la georreferenciación de los datos y el desarrollo de los aplicativos que permitan la fácil integración de nueva información urbanística en el sistema y la puesta en valor para los ciudadanos mediante la publicación de toda la información en Internet.

3.2. La participación

En la democracia moderna conviven dos almas, por una parte el alma republicana, que hace hincapié en la soberanía popular y en la idea de un gobierno que exprese la voluntad soberana del pueblo de la manera más acorde con ésta. Alma que tiene su origen en la democracia "de los antiguos" en términos de Constant y que prioriza la libertad positiva en términos de BERLIN (1988), es decir la libertad de elegir colectivamente. Por otra, el alma liberal, que prioriza el respeto al sistema de libertades y derechos fundamentales y construye en torno a ellos un muro de defensa incluso contra la propia voluntad mayoritaria de la ciudadanía. Alma que profundiza en el respeto a la libertad negativa definida por Berlin, o libertad como "no interferencia" del Estado en las vidas privadas, aunque a cambio de sacrificar la libertad de elección y el cambio social radical. En el alma republicana la política se concibe como el medio por el que los miembros de comunidades integradas toman conciencia de su dependencia mutua y, actuando con plena deliberación como ciudadanos, favorecen la transformación y el desarrollo de las relaciones de reconocimiento recíproco existentes en una asociación de miembros libres e iguales bajo la ley. La soberanía popular, en este modelo, sería prioritaria frente a los derechos humanos (HABERMAS, 1998). En el alma liberal la política se reduce prácticamente al marketing electoral y a los juegos dicotómicos gobierno-oposición.

No obstante, la experiencia histórica demostró cómo el alma republicana podía degenerar en modelos totalitarios, donde la voluntad popular, representada por un líder o un partido, eliminaba toda posibilidad de discrepancia y de ejercicio de la razón autónoma o la crítica. Incluso sin llegar a los totalitarismos, modelos populistas de democracia expusieron a la luz pública los problemas de esta preferencia por la versión plebiscitaria de la democracia, con toda su carga de demagogia e irracionalidad. De ahí la tendencia de los últimos decenios a favorecer un modelo liberal de democracia, aunque fuera a costa de reducir la voluntad popular a la mera elección de elites que

gobernaran autónomamente durante períodos de tiempo fijo y sujetándose rigurosamente a la ley. Pero esta amputación de la implicación y participación ciudadana ha generado una cierta deslegitimación de las decisiones públicas y una marcada tendencia hacia la desafección política y el abstencionismo. Por lo que desde hace ya bastantes años se empieza a hablar de nuevo de la importancia de la participación ciudadana (FONT, 2001), de la recuperación de una democracia fuerte (BARBER, 1984) y de la reconstrucción de la virtud cívica para dar nuevas energías y relegitimar la democracia. Los beneficios de la participación se dice, son muy numerosos, así: es un instrumento educativo que refuerza las virtudes cívicas, mejora la lealtad al sistema democrático de la ciudadanía, es una forma de mejorar el control de los representantes, mejora la eficacia en la gestión pues refuerza la legitimidad, genera consensos y facilita la implantación.

Ahora bien, estas ideas actuales favorables al reforzamiento de la participación se sitúan en un marco distinto al de la democracia directa ateniense, con toda su carga de eliminación de los derechos individuales y de implicación vital absoluta en la política. La participación hoy en día no puede sustraerse al respeto al sistema de derechos y libertades fundamentales, ni puede realizarse sin que previamente el propio derecho haya generado las condiciones para que ésta se produzca con plena sintonía con el marco constitucional. Ahora bien, lo que es necesario buscar, para fortalecer la legitimidad del propio derecho que surge en ese marco constitucional, es que las leyes sean fruto de la máxima participación y discusión posible entre los afectados por ellas. En consecuencia, si tenemos una regulación jurídica que brote del juego de sujetos libres en un ámbito libre de coacciones, dotados de información y guiados por las argumentaciones más adecuadas, tenemos un Derecho legitimado, un Derecho que se puede imponer coactivamente y ser moral, al tiempo.

> "Como participantes en discursos más o menos racionales, en negociaciones más o menos justas, los asociados bajo la ley deben ser capaces de examinar si una norma propugnada obtiene o puede obtener el acuerdo de todos los posibles afectados. La conexión interna entre la soberanía popular y los derechos humanos que estamos buscando consiste en el hecho de que los derechos humanos establecen con precisión las condiciones bajo las que las diversas formas de comunicación necesarias para la elaboración de la ley políticamente autónoma pueden institucionalizarse legalmente." (HABERMAS, 1998: 279).

Finalmente, tampoco puede obviarse, en la democracia actual, ni la presencia ineludible de los partidos políticos, ni el hecho de que las democracias modernas son representativas necesariamente. La democracia directa hoy por hoy es inviable, incluso aunque fuera deseable, cosa muy discutible. De ahí que la participación ciudadana se realice para ayudar a mejorar la calidad de la representación, no para sustituirla (GARCÍA GUITIÁN, 2007:264). Los mecanismos de democracia directa (como la iniciativa legislativa popular, el referéndum o la revocatoria del mandato), donde existen, han generado efectos no siempre positivos y, en cualquier caso, han requerido siempre de una clase política que gestionara el proceso. En España, de acuerdo con estudios recientes del CIS, la mayoría de la población cree precisamente que para mejorar la acción de los políticos se necesita más participación. Y la respuesta institucional y normativa a esta demanda ha sido bastante positiva, de hecho, en la práctica totalidad de los ayuntamientos españoles de tamaño medio (100.000-500.00 habitantes) se han tomado iniciativas participativas, incluso dos Comunidades Autónomas tienen ya direcciones generales de Participación Ciudadana. Obviamente es el ámbito local el más propicio para este tipo de procedimientos (BLANCO & GOMÁ, 2002). Pero el modelo español ha incidido en la participación como mecanismo de mejora del control de los políticos y de mejora de la calidad de las decisiones y no como mecanismo sustitutorio de la acción de nuestros representantes.

De forma coherente con todo lo explicado, la Ley de Suelo fomenta la participación ciudadana tanto para que mejore la calidad de las decisiones de los representantes y se controle de forma más efectiva la actuación

de éstos, como para que se escuche la voz de los afectados, relegitimando con ello la acción pública. Así, en el artículo 4 se establece como derechos del ciudadano los de:

> "*e*) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento que se trate. *f*) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora."

También en el artículo 11.4 se fomenta la respuesta pública a la iniciativa ciudadana en el ámbito urbanístico, sancionándose incluso el incumplimiento de plazos resolutorios, así establece la ley que:

> "Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable."

Por otra parte, la Ley de Suelo modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, en su 22.2, con el objetivo de que las decisiones de planeamiento general, los convenios y las enajenaciones patrimoniales pasen a ser competencia de los órganos verdaderamente representativos de la soberanía popular local, y no de órganos ejecutivos, reforzando con ello la participación ciudadana aunque sea, en el caso del Pleno a través de sus representantes, por ello la ley establece que:

> "Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones: (...) *c*) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración (...) *o*) Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles."

En última instancia, conviene no olvidar que los plenos municipales permiten la presencia ciudadana y, en algunos casos, incluso la intervención de la ciudadanía sometida a rigurosas reglas procesales.

4. EL CONTROL DE LOS POLÍTICOS LOCALES

Ya hemos dicho que la democracia moderna no puede obviar que es representativa, pero la representación es un concepto bastante complejo y elusivo. La pregunta "¿qué es representar adecuadamente al pueblo?" tiene múltiples respuestas y, probablemente, situados ante casos concretos, las contradicciones pueden ser bastante intensas. Normalmente, la idea de fondo de una buena representación tiene que ver más con generar instituciones socialmente eficientes que con fiarse del buen juicio de los representantes (COLOMER, 2001); en cualquier caso, los liderazgos son también muy importantes en política, y desde la perspectiva del análisis del buen liderazgo ejecutivo, un buen representante es aquel/lla que satisface las preferencias de los votantes; ahora bien, los representantes no actúan solos, sino que suelen pertenecer a partidos políticos, trabajan en el marco de equipos de gobierno muchas veces pluripartidistas, se sitúan en entornos sociales normalmente plurales, con visiones muy diferentes del bien común, todo ello lleva a que, en última instancia, las preferencias de los votantes puedan ser analizadas de múltiples maneras. Las tensiones sobre lo que es buena representación vienen de tres tipos de problemas (GARCÍA GUITIÁN, 2007:260 y ss.):

> "1. Identificar qué colectivo debe ser receptor privilegiado de esa actividad. 2. Decidir si se trata de dar prioridad a beneficios obtenidos a corto, medio o largo plazo. 3. Optar por favorecer 'intereses objetivos' o las preferencias expresadas por los ciudadanos."

Veamos el problema enunciado en el caso de los gobiernos locales españoles y en el ámbito del urbanismo. Un alcalde puede optar por un desarrollo urbanístico muy amplio, con enorme crecimiento de la población, pensando que favorece con ello las preferencias de los agricultores y propietarios de tierra locales, que verán multiplicarse el valor de sus terrenos gracias a esta iniciativa. Ello lo hace dado que quienes le votan a él mayoritariamente son dichos agricultores y propietarios, y es a ellos a quienes se debe. Además, al generar empleo local consigue satisfacer preferencias de personas desempleadas y de sus familias. Pero ese alcalde daña con sus decisiones a municipios adyacentes, que ven cómo externalidades negativas del desarrollismo les perjudican sin beneficiarse en nada. También perjudica a las personas no propietarias de vivienda, que ven cómo, con políticas de ese tipo, éstas se encarecen sin poder optar a ellas. Además, ese alcalde pertenece, por ejemplo, a un partido que ha optado por un desarrollo sostenible, y que con esa opción del alcalde se ve deslegitimado regional o nacionalmente. Si el alcalde persiste en el desarrollismo, daña a colectivos adyacentes, a los no propietarios de vivienda y a su partido. Y beneficia las preferencias de los propietarios y los desempleados locales. También podría darse el supuesto contrario, un alcalde que opta por un desarrollo sostenible y que es forzado por su partido a recibir y aceptar propuestas de promotores dado que éstos financian al partido. En este caso, apoyar al partido es dañar el interés del municipio tal y como él lo ve, pero no deja de ser un candidato del partido y debe representar las preferencias de éste también...

Pero, además, los beneficios obtenidos del desarrollismo a corto plazo no lo son a medio, ni a largo plazo. Cualquier estudio científico demuestra que esa opción genera beneficios económicos a unos (pocos o muchos no es lo importante ahora) a corto plazo, pero que destruye el medio ambiente, quiebra el pacto intergeneracional, dejando un entorno vital mucho peor a sus hijos, incrementa la desigualdad social, dificulta el disfrute de una vida autónoma a quienes no poseen vivienda, promueve una economía no competitiva, etc. En suma, satisfacer las preferencias presentes implica hacer inviables preferencias futuras. Finalmente, el alcalde, al optar por el desarrollismo, favorece preferencias de sus votantes y puede que de la mayoría del electorado local, pero no favorece intereses generales, pues dicha opción es objetivamente, en un análisis coste-beneficio, por ejemplo, creadora de más perjuicios que beneficios para la sociedad en su conjunto si se generalizara regional o nacionalmente.

En suma, que mediante el ejemplo expuesto podemos comprobar cómo la buena representación puede ser sometida a análisis bastante contradictorios y que el alcalde de una localidad costera, con múltiples propietarios de terrenos recalificables, se puede encontrar ante la opción de o representar bien a una buena parte de sus conciudadanos, dándoles ingentes beneficios económicos y asegurándose la mayoría —satisfaciendo sus preferencias económicas— o bien optar por defender el interés general, aunque tenga que enfrentarse a dicha *constituency* y hasta perder las elecciones. La Ley de Suelo, ante este problema de la representación opta por mejorar institucionalmente el sistema y por reforzar dos tipos de controles, favoreciendo con ello la racionalidad del proceso decisorio.

En primer lugar, opta por hacer más transparentes las decisiones de los gobernantes, con lo cual se refuerza la información ciudadana para que tome decisiones electorales más fundadas y racionales; en suma, favorece una mejor **"*accountability* vertical",** pues las elecciones son el principal sistema de control en una democracia. Y no sólo favorece la transparencia, sino que también mejora los mecanismos participatorios e informativos, dado que las elecciones sin más no son un instrumento perfecto para controlar a los representantes, dadas las enormes posibilidades manipulatorias que tienen los

gobernantes (MARAVALL, 2003). Con mayor transparencia, mejor información y más participación se busca que los representantes, si quieren ganar elecciones, no prioricen sus intereses privados sobre el interés de sus representados. Se favorece el control de la corrupción y del abuso de poder en última instancia. Y se refuerza el control de la oposición al gobierno, control esencial en toda democracia. Consciente la ley del papel esencial de los habilitados nacionales en el "gobierno de los Ayuntamientos", exige a éstos unas obligaciones informativas sobre su patrimonio e ingresos especialmente rigurosas en relación con el resto de los funcionarios no directivos.

Pero como quiera que los representados pueden, a pesar de todo, no actuar racionalmente, dados los incentivos que pueda haber a la rapiña en situaciones de baja virtud cívica, la ley establece mecanismos de control horizontal también. Como decía Madison, la razón humana es falible y, dada su conexión con las pasiones y el egoísmo, cualquier ser humano puede, al elegir, optar por sacrificar el bien común y beneficiar exclusivamente el interés propio (MADISON & HAMILTON & JAY, 2003: 73). En suma, que los electores pueden elegir políticas dañinas al interés general y los representantes, sirviendo a sus electores, pueden estar dañando al país en su conjunto. Para reducir esas posibilidades y controlar a los políticos aun cuando favorezcan a sus electores, la ley genera mecanismos de **"*accountability* horizontal"** (O'DONNELL, 2004), es decir controles de legalidad que otras administraciones u organismos especializados realizan sobre los gobiernos locales.

Como ejemplos de la **primera opción,** además de los anteriormente enunciados, al hablar de la transparencia y la participación, destacan sobre todo los siguientes: en primer lugar, de acuerdo con la nueva redacción del artículo 70 Ter de la Ley Reguladora de Régimen Local, la obligación de que

> "cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia".

Con ello, se proporciona información a los afectados de los posibles beneficios a que tendrían derecho y se desincentivan actuaciones arbitrarias en beneficio del firmante de convenio, por ejemplo.

Y, sobre todo, es de destacar la nueva regulación sobre conflictos de intereses e incompatibilidades de los electos locales y directivos locales (sean funcionarios o laborales) así como para los funcionarios de habilitación nacional. En concreto, en su Disposición Adicional Novena 3 se modifica el artículo 75.7 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local estableciendo que:

> "Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: *a*) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local. *b*) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo

estatuto. Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones. En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo."

Como se puede comprobar, ahora ya hay dos registros, no uno solo como antes, que además son públicos: uno de bienes y otro de actividades. Y la obligación de hacer las declaraciones y aportar los documentos correspondientes incluye a los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local. No dice nada el artículo de a quien compete la custodia y dirección del Registro, aunque del texto se deduce que corresponde al Secretario del Ayuntamiento, tal y como está regulado en el Reglamento de Organización de las Entidades Locales.

Por otra parte, en el número 4 de tal Disposición Adicional se produce la inclusión de un nuevo apartado 8 en el artículo 75 de dicha Ley de Bases que establece:

"8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese período para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades."

En concreto, el artículo 8 de la Ley 5/2006 establece lo siguiente:

"1. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos, a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. A estos efectos se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

a) Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.
b) Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

2. Los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.
3. Durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.
4. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con

carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.
5. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiera desempeñar una persona que hubiera ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad a la que fuera a prestar sus servicios, que formularán las alegaciones que tengan por convenientes. Analizadas las alegaciones, la Oficina propondrá la resolución que proceda.
6. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, aquellos que reingresen a la función pública y presten servicios retribuidos mediante honorarios, arancel o cualquier otra forma de contraprestación económica a personas físicas o jurídicas de carácter privado se inhibirán en todas aquellas actuaciones privadas que guarden relación con las competencias del alto cargo ejercido."

Ciertamente, del análisis del artículo se desprende que los apartados 4 y 5 deberían ser adaptados al régimen local, pues el respeto a la autonomía local impide que la Oficina de Conflictos de Interés de la AGE sea el órgano de control de las incompatibilidades y conflictos de interés de los electos y miembros de los gobiernos locales. No obstante, una regulación posible sería la de que las actividades a realizar en el plazo de los dos años posteriores al cese se comuniquen al registro de actividades anteriormente mencionado y que el secretario del Ayuntamiento informe al respecto.

Finalmente, en el número 5 de la Disposición Adicional, incluye una nueva Disposición adicional Decimoquinta en la Ley de Bases de Régimen Local: «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales». Estableciendo que:

"1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley. A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.
2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público**,** desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman."

En suma, que los empleados públicos directivos y los habilitados de carácter estatal deberán declarar sus bienes y actividades y que esa declaración será pública. No obstante, a los citados habilitados no les es de aplicación la cuarentena post-empleo de dos años, pues sólo se extiende a los directivos locales.

Para la **segunda opción de control** es importante destacar cómo la ley va desgranando una serie de obligaciones para los poderes públicos y reconociendo ciertos derechos individuales que expresan el interés general de acuerdo a nuestro modelo constitucional. Así, en el artículo 2 establece que:

"Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes."

Además, para desincentivar el egoísmo especulador, establece en dicho artículo, en su número 2.b, que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación. Y en el artículo 3 recuerda el derecho de todo ciudadano a:

> "Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados."

Derecho que los poderes públicos deben tratar de garantizar si sirven al interés general.

Pero, además, de acuerdo con el artículo 15, somete las decisiones de los gobiernos locales a un control de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. Lo cual implica evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente; además, el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Por otra parte, en la fase de consultas deberán recabarse al menos los siguientes informes:

a) El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimoterrestre, en su caso.
c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras. Informes que serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

Además, para favorecer la racionalidad económica en la decisión, la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Y, para garantizar las obligaciones de seguimiento de la implantación de la actividad urbanística se exige a los órganos competentes que eleven periódicamente un informe a sus órganos colegiados de gobierno.

Y en esta línea de favorecer la coherencia de las políticas urbanísticas con el interés general y desincentivar comportamientos cortoplacistas, el artículo 33 establece que

> "los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino".

Y en su artículo 34 se regula que:

> "los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural".

4. CONCLUSIONES

Los gobiernos, ante los problemas socialmente relevantes pueden actuar o no hacerlo, si intentan resolverlos suele ser porque tienen respuestas técnicas suficientemente desarrolladas y porque políticamente les interesa. Ciertamente, existen ocasiones en las que las soluciones buscan problemas para poder ejecutarse y otras en las que los intereses partidistas crean problemas donde no los hay o distorsionan situaciones para crear tensiones que favorezcan el control de la agenda política. No son estos los casos que nos ocupan aquí. En este artículo hemos descrito una respuesta gubernamental en la que se daban todos los ingredientes de aprovechamiento de una ventana de oportunidad: un grave problema, unas respuestas preparadas tras largo análisis y coherentemente diseñadas y un interés político en reaccionar frente al problema. Por otra parte, el discurso justificador de esta ley y el sistema de creencias en el que se basa el mismo son plenamente congruentes con la dimensión de mejora de la calidad de la democracia y desarrollo de la ciudadanía que nuclea discursivamente la acción del actual gobierno de España.

El hecho de que un gobierno pueda, ante un grave problema social, optar por la inacción no quiere decir que deba hacerlo. Toda respuesta gubernamental tiene sus riesgos y probablemente sus críticas, pero cuando un gobierno ve con claridad la existencia de un problema, y tiene posibles soluciones para afrontarlo, moralmente no debe rehuir su responsabilidad. El gobierno, como cabeza de la Administración, sólo se justifica por su servicio al interés general. Es cierto que éste interés general es de muy difícil concreción, y que siempre dependerá del universo axiológico de referencia la identificación del mismo. Pero en todo régimen democrático existen unos derechos constitucionales que guían la acción de los poderes públicos. Y estos derechos constitucionales se fundamentan en unos valores comúnmente aceptados por la inmensa mayoría de los miembros de la sociedad a través de consensos superpuestos (RAWLS, 1993) y en la asunción de una moral de respeto igual y universal (DIAS, 2004).

Por ello, creemos que el principio del interés general puede controlarse política y jurídicamente. Sirve al interés general toda aquella actuación de la Administración que respeta e intenta hacer reales los derechos constitucionales. Y no sirve aquella que pisotea u obvia tales derechos. La determinación de la primera fase de en qué consiste el interés general corresponde al legislador, mientras que en la fase ulterior del proceso de gestión de los asuntos públicos "el principio del interés general opera como principio articulador u organizador del correspondiente programa normativo (…). Y, por tanto, desde él cabe siempre un juicio de valor jurídico sobre la base de la regla de ser legítimo todo lo necesario pero solo lo necesario para la realización efectiva de la normativa aplicable y no ya del interés general en abstracto" (PAREJO, 2005: 20). Por todo ello, la Ley de Suelo, como norma preocupada por hacer reales derechos constitucionales como el del disfrute de una vivienda digna, o el del disfrute de un medio ambiente adecuado, reúne todas las condiciones para ser aceptada como una respuesta no sólo técnicamente viable, sino también como normativamente irreprochable. Respuesta en la que los grupos parlamentarios que apoyaron la norma han tenido también, como es obvio, un papel esencial.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (comp.) (1992): *El Estudio de las Políticas Públicas,* Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.

AGRANOFF, R. & J. A. RAMOS. (1997): "Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations". En R. AGRANOFF & R. BAÑÓN (eds.), *Toward Federal Democracy in Spain,* Publius 27,4: 1-38.

ARENDT, H. (1963): *On Revolution*, Penguin Books. Nueva York.

BARBER, B. (1984): *Strong democracy: participatory politics for a new age*. University of California Press. Berkeley, CA

BERLIN, I. (1988): "Dos conceptos de libertad", en *Cuatro ensayos sobre la libertad,* Alianza. Madrid.

BEETHAM, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.

BELLVER, A. (2007): "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", *Reforma y Democracia,* 38, junio: 5-48.

BLANCO, I. & R.GOMÀ (2002): "Proximidad y participación: marco conceptual y presentación de experiencias", en Ismael BLANCO & Ricard GOMÀ (coords.): *Gobiernos locales y redes participativas*. Editorial Ariel. Barcelona.

COLOMER, J. M. (2001): *Instituciones Políticas.* Ariel. Barcelona.

FONT, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel. Barcelona.

GARCÍA-BELLIDO, J. (2004): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español", *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales,* 36 (140): 289-298.

— (2005): "Por una liberalización del paradigma urbanístico español (II): la jurisprudencia de obras públicas al límite del paroxismo", *CIUDAD y TERRITORIO Estudios Territoriales,* 37 (143): 5-20.

GARCÍA GUITIÁN, E. (2007): "Representación", en R. ZAPATA (ed.): *Conceptos politicos en el contexto español,* Síntesis. Madrid.

DIAS, M. C. (2004): *Os Direitos Sociais Básicos,* Edipucrs. Porto Alegre.

DYE, T. R. (1987): *Understanding Public Policy,* Prentice-Hall. Englewood Cliffs.

HAAS, P. M. & E. B. HAAS (2002): "Pragmatic Constructivism and the Study of Internacional Institutions", *Millennium,* n.º 31, 573-576.

HABERMAS, J. (1998): "Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana", en R. DEL ÁGUILA & F. VALLESPÍN (comps.). *La democracia en sus textos,* Alianza. Madrid.

IGLESIAS, F. (dir.) (2007): *Urbanismo y Democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas. Madrid.

KAUFMANN, D. & KRAAY, A. (2002): "Growth without Governance", Policy Research Working Paper, n.º 3077, World Bank. Washington.

KINGDON, J. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies,* Harper Collins. Nueva York.

LASSWELL, H. (1958): *Politics. Who Gets What, When and How,* McGraw-Hill. Nueva York.

MADISON, J. & A. HAMILTON & J. JAY (2003): *The Federalist Papers,* Penguin Books. Nueva York.

MARAVALL, J. M. (2003): *El control de los políticos,* Editorial Taurus. Madrid.

MOE, T. (2005): "Power and Political Institutions", *Perspectives on Politics,* n.º 3 (2): 219-233.

O'DONNELL, G. (2004): "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política,* 11: 11-31.

PAREJO, L. (2005): "Interés público como criterio de control de la actividad administrativa", Biblioteca Digital Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org/etica.

— (2007): "Algunos apuntes, de un amigo, sobre el significado de Javier y su obra para el urbanismo español". ACE©, vol. 1, n.º 3, febrero.

RAWLS, J. (1993): *Political liberalism,* Columbia University Press. Nueva York.

RODRÍGUEZ, J. (2007): "Urbanismo, vivienda y economía en España", ACE©, vol. 1, n.º 3, febrero.

SEN, A. (1999): "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy,* 10 (3), 3-17.

SUBIRATS, J. (1990-1991b): "La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta", *Documentación Administrativa,* 224-225: 15-57.

SUBIRATS, J. & R. GOMÁ (1998): "Democratización, dimensiones de conflicto y políticas públicas en España" y "Conclusiones", en Ricard GOMÁ & Joan SUBIRATS, *Políticas públicas en España,* Ariel. Barcelona.

TAMAYO, M. (1997): "El análisis de las políticas públicas", en R. BAÑÓN & E. CARRILLO, *La nueva Administración pública,* Alianza. Madrid.

WILHELMI, I. (2007): "Estudio general sobre presuntas irregularidades urbanísticas en la Comunidad Autónoma de Andalucía a partir del año 2000", en *Urbanismo y Democracia*, Fundación Alternativas. Madrid.

Abstracts

Abstracts*

Versión inglesa por John Pownall

The New Law and the Principles and Constitutional Rights it Embodies

M. VAQUER CABALLERÍA

The article considers those principles and rights recognised as to land, its ownership and usage by the Spanish Constitution and which should thus be the inescapable grounding for the drawing up of any legislation as to these particulars. To do so, the author suggests a close reading of how that Magna Charta deals with the question of the use to which ground is put but this within the context of its article guaranteeing the right to an access to and the usufruct of a decent and sound quality of housing and those others that touch upon what he chooses here to call "The Environmental Constitution". He then goes on to consider how the Constitution furthers notions such as social cohesion and the opening up of the way to housing for all by setting aside ground for socially subsidised housing or making it possible for government to benefit from the profits of the market in this essential commodity.

The New Law From an Economic Standpoint. Sustainability and Efficiency in the Market-for-Ground's

A. BERGES & E. ONTIVEROS

The spiralling price rise in housing in Spain over recent decades has once more highlighted the role of ground in this phenomenon and the way this governs the relation between itself and housing. The authors ask if it be the high cost of ground that sends prices soaring or rather the hoarding of its availability in the belief that prices will ever be going up for it. For them, the heart of the matter would seem to lie in the proper character of the market for this basic commodity which does not adapt to perfect and workable market conditions as do other essentials according to received economic doctrine. They mark down as crucial to the issue the non-substitutability as to location of the commodity, the external conditioning factors proper to urban growth seeing these as giving rise to a call for some manner of regulation or intervention and here hold that the New Law attempts to meet this demand. The article offers a working through of the basic features of the Law as seen from the market-for-ground's standpoint and the proper characteristics of this that the law aims to tackle so that efficiency and sustainability's claims can here be answered and held essential as a basic input when housing is under question.

* Translator's Note. For the sake of convenience and given the monographic nature of this number of the quarterly, in the following synopses of the articles the Ley de Suelo 8/2007 of the 28 May will be called The New Law. Furthermore as the Spanish word 'suelo' covers a whole series of possible translations into English, each of which carrying its own very specific charge of reference, the translator has opted for 'ground' and 'ground usage' in most cases save those in which 'real estate' or even 'land' or 'territory' would seem to be more appropriate.

The Objectives of the New Law Seen as the Regulating, Re-Distributing and Developing of Urban Real Estate

J. Leal Maldonado

The paper understands the New Law's revising thrust to come from the changes undergone over recent years in the production of building as such and most particularly in that of Housing where the shifts in emphasis as between the factors of production for this have led for a different sort of public intervention in the field and most especially when it comes to ground itself and the uses to which this is put. The New Law is here thought to answered the calls of this state of change. When analysing the Law itself, close attention is paid to the degree to which it adapts to the basic principles of local government policy making as to Territory and this leads to author to find it imbued with a regulating spirit in its overall emphasis when it contemplates ownership issues and the distributing of those uses to which Territory can be put. The thinking the Law embodies in its treatment of re-distribution is given special attention when ceding procedures and the siting of subsidised public housing are the object of this. The Law's capacity for the promoting of sustained development also comes in for examination and here its potential for a controlling of value assessing procedures is underscored.

The New Environmental Grounding Pro Sustainability Factors as to the Organizing and use of Territorial Ground Resources

J. Fariña Tojo

The New Spanish Law is here considered in its environmental and sustainability aspects. To do so in the light of present circumstances, the author begins by attempting to contrast the concepts sustainability, sustainable development and environment to then move on to an analysis of the contents of the Law under consideration itself. From this he adduces the traditional emphasis upon the building up of territory has been now set against another consideration, that emphasizes those areas that must be set aside as not available for building if the territorial whole is to be held viable. The author would further add to this conclusion a call for moving on from an administrative emphasis upon the efficient functioning of the urban fact to one in which the entire territory be it of whatever nature it may, is to be held the central matter in question. The Law is seen as offering a number of noteworthy contributions amongst which rural ground use is to be once more considered residual, an attempt is to be made to slow down the humans-first consideration of ground use by limiting urban growth, prior environmental impact curbs are to become obligatory to any project information but above all its major contribution is here seen as its making it evermore more difficult to alter the scheduled definition as to use or even in any way cut into such nature reserves covered by the provisions of Red Natura 2000.

The Purpose of the New Law and the Ranking of Legislative Authority: Putting the House in Order

J. M.ª Baño León

The author sees the New Law as marking a major national legislation break with its predecessor of 6/98. The paper underscores these changes in matters concerning the exercise of those attributions of the State it specifies and the way these will affect Autonomous Regional Government. The outcome of this is here seen as the establishing of a new referential environmental paradigm for ground use legislation along with a strengthening of public responsibility for town and country planning that can but incide upon agreements in this field and the developer.

Equity for the Citizen and the New Law

L. Parejo Alfonso

With both rigour and verve, the paper points up the crying legal necessity for new territorial legislation as to the holding and transformation of ground-for/in-use, this being seen as consequent upon the inadequacies arising from the fugitive standing to date of overlapping legal doctrine as to these particulars that has been in force. An inescapable need is here felt for reconciling the contrast between the legal standing of such ground throughout the nation deriving from its proper characteristics and then again its actual usage marks the legal framework within which the Preliminary Contemplations of the New Law, were it to become an effective guarantee for equity. The contrasted claims of any once and for all territorial governance as to a definitive use to which ground is to be put and the programming of a punctual urbanistic development together point up the twinfold nature of the issue joined when seeing ground as either the base material for urbanistic change, be this by building upon it or preparing it for urban articulation or as enshrining a fixed and inalienable property right that carries with it the further one of a free disposing as to use of the same, a right that under conditions of free market initiative guarantees would run to the carrying out of urbanistic developments to the general weal[1].

The Social Function of Property and Land Use Governance

A. de Asís Roig

The paper rounds out the section given over to the analising of the governance of the groundings of our legal framework, dealing as it does with the social purpose of property and those major mechanisms available for the governance of land use in those many of its facets that concern the legislator and turn upon the call to be thorough-going upon all done and the correct use of those elements that could be said to make up this social-economic basic factor's regulation, namely that governing of the use of the surface which is subject in the new law to a complete regulating for the first time along with substitute grants and compulsory purchase, the author here pointing out how the experience culled from regional autonomous governments' experiences have made a great contribution to the undertaking.

---

[1] Weal as an acronym for habitat. The features of *an ecological habitat,* make up the inorganic conditions and are:
Water — hydrological cycle of snow, rain, surface & underground flow, evaporation.
Energy — radiation from the sun, especially blue & red ranges of the spectrum.
Air — wind and atmospheric pressure, composition and pollutants.
Landscape — the geographical setting and geological past terrains.

Compulsory Purchase. Sale, or Compulsory Substitution/Compensation. Government's Real Estate Responsibilities

A. Menéndez Rexach

The author here explains the nature of two of the sections of the New Law, namely the Fourth which covers "compulsory purchase and patrimonial responsibilities" and the first chapter of the Fifth which defines "compulsory sale and substitution". The Fourth is said here to assure the private citizen's property rights as against town and country panning initiatives whilst the other aims to guarantee the fulfilling of legal requisites and to so sets out the penalties accruing on their not being met. The latter is here felt to offer little that is novel but is upon those few that there are the author has centred his paper. As to compulsory purchase, these novelties in question are most marked when it comes to rights as to a reversion on such decisions and a new figure governing a re-estimate of ground value subsequent to any modifying of the purpose to which any land in question can be put according to its territorial administration definition. There is also new regulation of the grounds for compulsory purchase for cases in which obligations have not been met and these are said to but continue the doctrine established by the legislation of 1992.

Value Surveying and the New Law. Pricing Rustic and Built up Ground, Assessing Transformation Initiatives

G. R. Fernández Fernández

Value assessment is here held to be one of the thorniest problems inherent in any attempt to regulate the use of ground. The author indicates that from the Compulsory Purchase Law of 1954 and 1955's Ground Use Law onwards a variety of approaches to assessing value have been tried out, some of these answering to realities from times before having little to do with any expectations as to value and others holding just these expectations to be the yardstick against which any "fair pricing" was to be come at. The legislation in force before the New Act, namely Law 6/98 and its Revision 10/2003 kept to the latter doctrine assessing ground in terms of a residual method drawing upon the benefits from any building as foreseen by the planner and this at the moment at which to ground's proper use was redefined. In short, upon an equivalent of the profits of the potential building operation that planning permitted and furthermore without the owners of the ground up for re-definition being obliged to participate in any business in this entailed nor to make any building outlay whatsoever. All of which runs quite contrary to the mandatory precepts set out in Article 47 of the Spanish Constitution which requires the public powers that be to curb any speculation with territory, this being the only sort of speculation thus forbidden in the entire document. To this end, the New Law sets out to make clear a system for assessing ground value by doing so in terms of the recognized uses and activities to which it be put when the assessment is made rather than in terms of whatsoever values to be hoped for from future use that planning might allow for. The New Law comes in to answer indeed a popular outcry but and above all, to meet the Constitutional requirements upon it expressed in Article 47 which forbids speculation with the National Territory.

What is or What's to Be? Valuating Ground in the New Law

J. Roca Caldera

The article examines both the principals and methodology proper to ground value assessing that the New Law expounds especially as to its treatment of value. Its principle innovations are thus set out within the context of the on-going debate as to compulsory purchase that goes back to the Nineteenth Century to then enliven the Twentieth with its successive Laws as to ground usage. The New Law is seen as marking a point of inflexion in this debate and as offering a new route map that should lead on to an uncompromising acceptance of the idea that any urban ground's increase in value that is the outcome of public planning is to be held both public and social, this entailing the removal of reversion rights from urban development.

Rights as to Ground Usage in the New Law

J. I. Navas Olóriz

The author has it that a legal figure of such antiquity as the right to use ground has not enjoyed either the social nor legal consideration to which it can patently lay claim. At various times since the middle of the previous century a regulating of the right has been essayed but never to any happy result. A cursory reading of the New Law's articles would give the impression that it offered little that was new and much that was a re-hash of what stood before but this, the author feels, in far from so. Although indeed it does reaffirm concepts almost word for word to be found in the Royal Decree I/1992, in the same degree it resolves doctrinal quiddities that have arisen from this as well as offering new means to make the easier any putting into effect of the previous document.

Effect of the New Law upon Civil Legislation and Mortgages (Property, Plots and New Buildings, etc.)

F. P. Menéndez González

The author explains how the Registry for Property, which was originally set up to guarantee property ownership and ease the transferring of this and in this aid credit and mortgaging activity, has with the passing of time become one of the cornerstones to the property market's efficient workings at all levels. Because this is felt to be so, any law having a bearing upon this activity needs be not only fittingly drawn up but also endowed with such means as would contribute to their being easily effective. The Registry of Property's duty to define and ensure property ownership carries with it an imperative overseeing of any process touching upon its delineation and acquisition, this that there be no contravention of any imperative norm that could mitigate against any third parties. This being so, the author is of the opinion that anything that touches upon Town and Country Planning Law must —and ever more so— bear in mind the activity of the Registry of Property.

The New Law and the Housing Market

J. Rodríguez López

For the author the New Law marks a turn of tide in ground use policy. The groundswell to the legislation hitherto in force held that high housing costs were the upshot of political restrictions upon the making available of ground on offer. This thinking held that all that was needed was to flood the market with ground for use and housing to bring the price of both down. The facts, it is here said, have proved this not to be so as the market 1998-2006 offered 5.5 million housing units and the prices if these crested by 185%. The New Law attempts a rationalizing of Town and Country Planning by encouraging a use of ground to answer the general weal and the building of subsidised social. housing and a great cut in favour of the community of the benefits of all sorts to be derived from urban developments.

New Measures To Favour Above The Board Dealings, Participation And Control In Local Government As Within The New Law

M. Villoria

The paper examines the New Law from a public policy standpoint Special attention is given to the role of the Government in legislation initiatives and the creation of this novel policy option for things territorial. After posing the question why this has been brought in precisely at this moment, the paper answers the same in terms of the whole range of possibility windows now open which could be made much of by the Spanish Government. Later, and in greater detail, the paper goes into the arguing used to justify the measure taken and the discourse of beliefs that the Law enshrines when dealing with issues such as above the board dealings and participation in and control of local governments decisions. The paper is rounded off by a discussion of whether or not the Law tacitly voices such beliefs to justify itself. The author concludes that is discourse of belief is indeed coherent and that furthermore that it legally embodies the Common Weal.

Internacional

Italia

Federico OLIVA

Universidad Politécnica de Milán

LEGISLACIÓN URBANÍSTICA Y FUNDIARIA EN ITALIA

En Italia no existe una legislación específica que regule el régimen jurídico de los inmuebles y, en particular, las áreas de nueva construcción. La normativa general está aún confiada a la vieja Ley 1150/42, varias veces modificada e integrada hasta los años noventa ("Ley de urbanismo"), y a la Ley 10/77 ("Normas en materia de edificabilidad de los suelos"). La primera se refiere a los distintos niveles de planificación y a sus correspondientes instrumentos siendo la que ha introducido el *Plan General de Ordenación [Piano Regolatore Generale (PRG)],* es decir, el instrumento de ámbito municipal que, durante cincuenta años, ha gestionado en primer lugar la expansión de las ciudades italianas y sucesivamente sus mejoras interiores, y que ha sido, a la larga, el instrumento urbanístico más importante del urbanismo italiano; un instrumento conformador de los derechos de los propietarios, plenamente prescriptivo y vinculante. Del PRG se ha excluido, mediante diversas modificaciones introducidas con el tiempo, toda implicación de carácter fundiario, como la posibilidad, inicialmente prevista, de expropiar las áreas urbanizables para la expansión de la ciudad y reasignarlas posteriormente a agentes inmobiliarios, a través de una subasta pública (esta posibilidad ha quedado, como excepción, para las intervenciones de edificación social). Al mismo tiempo que se introdujo, en 1968, la importante innovación de la cesión obligatoria de una cantidad mínima de áreas *(estándares urbanísticos)* en todas las intervenciones de expansión o transformación urbana, excluidas las privativas, más limitadas.

La segunda ley fue aprobada en 1977 precisamente para resolver los problemas fundiarios no afrontados por la primera, y estableció la institución jurídica de la concesión de obra *[concessione edilizia]* (hoy *licencia de edificación [permesso di costruire]*), para ser más preciso, la asignación a los privados del derecho de edificación que pertenece al Ayuntamiento, tras el pago de una aportación específica determinada en porcentajes sobre el coste de edificación; contribución que se suma a las ya previstas por la ley urbanística correspondientes a las *cargas de urbanización primaria[oneri di urbanizzazione primaria]* (carreteras, aparcamientos, redes tecnológicas) y *secundaria* (zonas verdes, escuelas obligatorias, equipamientos sociales, es decir, los *estándares urbanísticos*). La introducción de la *licencia* tenía como finalidad el resolver la añeja cuestión suscitada, desde 1968, por el Tribunal Constitucional por la disparidad de tratamiento dado a los propietarios de áreas en las mismas condiciones de hecho, pero que el PRG podía someter a expropiación por causa de utilidad pública, o bien convertirlas en edificables con un reconocimiento pleno de la renta fundiaria. Esta disparidad debería haberse resuelto con la carga de la concesión, pero no ha sido así, debido a la exigua contribución efectuada respecto a la ventaja que deriva de las prebendas de la edificación; mientras que las indemnizaciones expropiatorias se han ido acercando gradualmente a los valores del mercado.

Hay, por último, una tercera ley que tiene un efecto conformador del suelo, imponiendo vinculaciones definidas como *descriptivas* que excluyen (o limitan) las posibilidades de transformación y que tienen una duración ilimitada en el tiempo sin compensación para el propietario; se trata del llamado "código *Urbani*" (Decreto Legislativo n.º 42 de 2004), que revisa la planificación paisajística de 1985 y la protección del patrimonio cultural, es decir, arqueología, monumentos y edificios históricos de 1939. La protección del medioambiente que produce también vinculaciones *descriptivas* (costas, lagos y ríos, bosques, zonas húmedas, etc.), quedan reguladas por otras leyes precedentes, todavía en vigor.

Desde 2001 (véase *CyTET,* 135: 196-200) está en marcha un nuevo ordenamiento constitucional de tipo federal, que atribuye a las Regiones la máxima autonomía en materia de gobierno del territorio (y por tanto también de planificación urbanística), dejando al Estado la única responsabilidad de la promulgación de una ley concerniente a los principios generales. Pero, mientras que la mayor parte de las Regiones ya ha reformado su propia legislación, casi siempre de manera completamente diferente al enfoque de la vieja ley urbanística de 1942, el Parlamento nacional todavía no ha cumplido su tarea —sólo en estos primeros meses de 2007— se ha iniciado la discusión sobre los nuevos textos de ley presentados y, en particular, sobre el propuesto por el grupo parlamentario más consistente de la

mayoría de centro-izquierda (véase *CyTET,* 151 y anexo documental de este número), un texto apoyado asimismo por el *Istituto Nazionale di Urbanistica,* después de que en la pasada Legislatura no fue posible completar el *iter* de aprobación de la ley. El modelo de planificación municipal propuesto retoma el ya desarrollado por las leyes regionales más innovadoras, articulando el plan en dos componentes:

a) *estructural* no conformadora de los derechos de los propietarios, no prescriptiva y no vinculante y, por consiguiente sólo indicativa; se refiere a las opciones fundamentales para la ciudad y el territorio a medio-largo plazo;
b) *operativa* concerniente a las transformaciones urbanísticas que se deberán realizar en el plazo de cinco años, además de una tercera componente reglamentaria, más tradicional, relativa a la gestión de los asentamientos existentes.

Resumiendo, un marco estratégico general y una actuación por proyectos de transformación, coherentes con dicho marco y con las normas por él indicadas.

De este modo, esta proposición de ley, incluso teniendo la ambición de referirse al más global "gobierno del territorio" y superando el ámbito único de la planificación mediante la coordinación con las problemáticas medioambientales, de tutela y de valorización del patrimonio cultural y paisajístico, de las áreas protegidas, de las infraestructuras, de la movilidad y de la actividad urbanística, afronta sólo indirectamente el tema del régimen jurídico de los inmuebles y se limita a introducir una innovación, por otra parte fundamental, en el modelo de actuación del plan urbanístico, a saber, la sustancial sustitución de la expropiación por causa de utilidad pública por la equidistribución urbanística.

La expropiación por causa de utilidad pública es una institución presente en la ordenación italiana desde la primera ley urbanística de 1865, obviamente necesaria para la realización de las obras públicas pero que ha tenido como ha sido subrayado, un peso más bien escaso en la actuación urbanística, también porque la misma ley de 1942, estando investida de una condición expropiatoria, no ha utilizado nunca dicho instrumento para el desarrollo y la transformación de la ciudad, tanto a causa de las modificaciones que la misma ley ha sufrido en el tiempo (por ejemplo, con la exclusión de la posibilidad de expropiar las zonas de expansión), como a causa de la "crisis" de las expropiaciones realizadas en los últimos veinte años, debido al acercamiento de las indemnizaciones expropiatorias a los valores de mercado (hasta 1980 las indemnizaciones por expropiación estaban ajustadas a los valores agrícolas) y paralelamente a las dificultades financieras de los Ayuntamientos, cada vez menos dotados de recursos financieros; tanto es así que la expropiación ha dejado de utilizarse en el urbanismo italiano desde hace al menos veinte años, excepto en alguna intervención, cada vez más limitada, de edificación social. Frente a dicha "crisis", decisiva sobre todo para la adquisición de las áreas públicas necesarias para la colectividad (equipamientos públicos, edificación social), a partir de principios de los noventa se ha experimentado, por algunos planes innovadores y posteriormente se ha retomado por la mayor parte de las leyes regionales (hoy está presente en todas las propuestas de reforma nacional) la nueva modalidad ejecutiva de la *equidistribución urbanística*, que consiste fundamentalmente en la atribución de derechos edificatorios, con índices bastante más bajos que los hasta entonces aplicados (en una media de 0,1 a 0,3 m^2/m^2), a vastas áreas de transformación, donde normalmente intervienen otros propietarios a cambio de una cesión obligatoria de la mayor parte del área misma (del 40 al 70%). Si a esta solución fundamental se añade una descripción de la futura transformación, independiente de la estructura propietaria originaria, se obtiene una recomposición fundiaria global del área, por un lado, con la concentración de los derechos edificatorios *pro cuota* porcentual para cada propietario sobre una parte minoritaria del área y, por otra, la cesión gratuita, siempre *pro cuota* porcentual de cada propietario, de la parte mayoritaria. Anulando de este modo toda diferencia entre las áreas destinadas a uso público y las destinadas a uso privado en el plan y eliminando esa disparidad de tratamiento que ha sido la causa jurídica fundamental de las crisis de la vieja ley urbanística.

La equidistribución urbanística representa, por consiguiente, la solución más actual incluso tratándose de la regulación jurídica de la transformación de los suelos, tanto de los ya construidos (que representan la mayoría en el panorama urbanístico italiano), como los periurbanos de nueva construcción. En la componente *estructural* del plan se indican las normas generales de la equidistribución y en la *operativa* las mismas reglas están precisadas y detalladas y los ámbitos de aplicación exactamente especificados: normas públicas y ejecución privada es el eslogan que resume bien la actual reforma del plan en Italia. Permanece, naturalmente, en vigor la vieja normativa de 1977, con el *permiso de edificación [permesso di construire],* como pago de una contribución al Ayuntamiento, además de las cargas de urbanización; contribución que es inferior, de todos modos, a la plusvalía que supone la

clasificación de la edificabilidad determinada por el plan.

La equidistribución urbanística representa la base fundamental de la relación entre lo público y lo privado en la planificación italiana, tal relación se ha desarrollado mucho, a partir de los años noventa, con los llamados *programas complejos [programmi complessi],* instrumentos que derogan los PRG, demasiado rígidos y prescriptivos para poder enfrentar los problemas, ya dominantes, de la transformación urbana. La diferencia entre un *plan* y un *programa* es bastante clara: el primero consiste en una opción exclusivamente pública, independiente del agente que deberá ejecutarla, de los recursos necesarios para su ejecución y del tiempo en que tal ejecución deberá realizarse y, el segundo consiste en un acuerdo entre lo público y lo privado, fruto de la negociación, basado en actores y en ciertos recursos, que se deberá ejecutar, en el momento inmediatamente posterior a la elaboración del programa. Es evidente que la factibilidad de los programas así creados es bastante superior a la de los viejos planes de actuación y esto ha determinado su gran éxito, tanto, que todo el proceso de recalificación urbanística más reciente, en particular la recuperación de las áreas industriales en desuso, ha sido por ellos gestionado. Sin embargo en los programas, el acuerdo entre lo público y lo privado no se refiere sólo a la cesión gratuita de áreas, sino sobre todo, a la realización de obras públicas y de infraestructuras (y recientemente también de edificación social) en medida muy superior a la determinada por la contribución necesaria para obtener el permiso de edificación: tramos de viabilidad, bifurcaciones de autopista, estaciones de metro, escuelas, equipamientos sociales, parques públicos... todas las obras realizadas directamente por los agentes privados, se han convertido en el contenido normal del intercambio entre lo público y lo privado, no obstante, este intercambio se ha visto complicado recientemente por la necesidad de respetar la normativa comunitaria para la realización de obras públicas.

El éxito de los programas ha provocado que las intervenciones en principio experimentales se conviertan en ordinarias, tal es así que están presentes en todas las leyes regionales y también en las propuestas de reforma nacional que se están debatiendo, con la diferencia fundamental de que ya no representan un período concreto de modificación del PRG "caso por caso", sino que pertenecen al proceso total del plan; participando en la estrategia global definida por la componente *estructural* y representando uno de los contenidos fundamentales de la componente *operativa*. Por añadidura, en las leyes regionales más innovadoras y en la propuesta misma de reforma nacional presentada por el principal grupo parlamentario de la mayoría, los ámbitos sometidos a programas lo están también a la "confrontación competitiva" es decir, a una evaluación entre propuestas alternativas que no afectan sólo a los propietarios-agentes, sino también a los sujetos privados; partiendo siempre de un "esquema de ordenación preliminar" propuesto por el Ayuntamiento.

La única forma de intervención urbanística que comporta una redistribución de plusvalías eventuales a favor del agente público, además de a través del fisco, está representada por las "Sociedades de transformación urbana" (Stu), sociedades mixtas de capital público y privado, caracterizadas por su carácter negociador, establecidas en la ley 127/97 (artículo 59), posteriormente modificada por el decreto legislativo 267/00 (artículo 120), que ha aumentado notablemente el peso de los agentes privados en tales sociedades, garantizándoles una mayor operatividad. De hecho, las Stu tras un arranque bastante incierto debido a la normativa inicial, conocen hoy una cierta difusión, sobre todo en lo que concierne a intervenciones de notable relevancia territorial y complejidad urbanística. Las dificultades para las Administraciones que constituyen una Stu se concretan, en primer lugar, en la inversión inicial que durante los primeros años no comporta ninguna forma de retorno y que por tanto, se adapta mal a las peculiaridades de la administración pública y, en segundo lugar, por las modalidades de gestión de dichas sociedades, que conllevan evidentes problemas políticos en la selección de los límites, y también al adaptarse simultáneamente a las normas del derecho público y privado. Los éxitos conseguidos hasta ahora por las pocas Stu que han llevado a término su objetivo están ligados a la disponibilidad de inmuebles públicos por valorar (áreas, edificios), que las Administraciones confieren a la sociedad como capital propio, dejando a los socios privados de la carga de las inversiones, necesarias para el desarrollo de la iniciativa. Sin tal "capital inicial" es evidentemente muy difícil constituir una Stu.

Por tanto, en Italia no existe una normativa explícita de tipo fundiario cuyo fin sea la recuperación de la renta de expectativa (hoy cada vez más presente por el creciente proceso de la "metropolización" del territorio) que se forma en las áreas periurbanas susceptibles de transformación es decir, no afectadas por las vinculaciones descriptivas realizadas precisamente por la componente *estructural* del plan: la redistribución de la renta (la rehabilitación de las plusvalías) está gestionada indirectamente por los programas de negociación de la componente operativa (o por los planes de actuación más simples), tanto por lo que se refiere a la adquisición gratuita de importantes cantidades de áreas a favor del Ayuntamiento,

como por lo que se refiere a la realización de obras y equipamientos públicos con costes extra.

Por último, la exención fiscal, en otro tiempo indicada como un posible e importante instrumento para la ejecución de los planes urbanísticos, no se ha utilizado nunca, incluso porque el Estado siempre la ha querido salvaguardar, sobre todo, la dimensión del gravamen, evitando toda reducción eventual. En la actual situación federalista del gobierno del territorio es muy difícil además, poner en juego los ingresos fiscales de los Ayuntamientos, representados sobre todo por el *Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)* [Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)], aplicado tanto sobre los edificios existentes, como sobre las áreas edificables: con una reducción del IBI las ya exiguas finanzas municipales estarían realmente en crisis. En la proposición de ley sobre los principios generales para el gobierno del territorio citada varias veces con anterioridad, se comienza de todos modos a encarar este problema intentando superar la anomalía que hasta hoy ha distinguido a las finanzas municipales fundadas en los ingresos del IBI, así pues, ha puesto a los Ayuntamientos en una posición de un conflicto objetivo de intereses entre las imperiosas necesidades de los ingresos fiscales y las que derivan de las cargas y la validez de decisiones urbanísticas que, a veces, pueden desaconsejar el crecimiento de la edificación y el consumo del territorio. La ley considera pues, tanto la fiscalidad conectada o derivada de la intervención de transformación urbanística y de edificación, como la fiscalidad relativa a la ciudad existente, en términos fundamentalmente "de finalidad" es decir, las contribuciones ligadas a las ventajas que derivan de la realización de obras públicas de recalificación de la misma y del apoyo de todas las políticas que comportan incidencias positivas sobre la ciudad y sobre el territorio (incentivos, desincentivaciones, compensaciones), sin olvidar, en lo referente al último aspecto, las necesarias formas de compensación fiscal intermunicipal.

Milán, abril 2007
Traducción del italiano, Sagrario DEL RÍO

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

NUEVOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DE SUELO EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES —AMBA—: ¿IDEAS INTERESANTES O CAMBIOS REALES?

Desde fines de la década pasada, se están intentando implementar nuevos instrumentos de gestión del suelo urbano en el Área Metropolitana de Buenos Aires, tanto a nivel de la ciudad de Buenos Aires como en algunos de los 34 partidos (o municipios) que integran actualmente dicha Área.

Los resultados de los mismos han sido diferentes en los distintos ámbitos territoriales, y en especial a partir de los objetivos políticos que han poseído (y actualmente poseen) cada una de las administraciones locales. Es de señalar que los municipios del AMBA pertenecen a la Provincia de Buenos Aires, y sus autonomías son restringidas, en especial en lo que respecta a la política de subdivisión, uso y ocupación del suelo, en la cual la Provincia aun tiene la primacía al respecto, y a la política tributaria, definida por el Ministerio de Economía de la Provincia; en lo que respecta a los impuestos inmobiliarios, éstos son cobrados por dicha Provincia y las municipalidades solo cobran las tasas por servicios urbanos.

Por el contrario, la ciudad de Buenos Aires, desde 1996, posee autonomía plena en cuanto a uso del suelo y política tributaria, luego de la reforma constitucional de 10994, que le otorga *status* de Provincia.

Por lo tanto las propuestas y algunas intervenciones, implementando las mismas, poseen diferencias notables en las dos grandes jurisdicciones administrativas en la cuales se divide el AMBA.

La Provincia de Buenos Aires no ha tenido, a través de la Secretaría de Urbanismo y Vivienda (o el nombre asignado según cada administración) una política activa en términos de iniciativas para la actividad urbanizadora que contemple la articulación el sector público con el sector privado. Tampoco se ha preocupado de proponer una política de captación de plusvalías urbanas. Aunque posee algunos instrumentos que podría utilizar en la relación del sector público y sector privado, no lo ha hecho.

La situación de algunas municipalidades que pertenecen a la Provincia, pese a poseer las limitaciones antes señaladas, han propuesto, y se ha comenzado, aunque muy débilmente a elaborar y parcialmente implementar políticas vinculadas a captar parte de la valorización generada por las acciones públicas.

Los casos de Malvinas Argentinas y Vicente López son los más interesantes de mostrar. En el primero, la iniciativa —incluida en el capítulo XXI de la Ordenanza Tarifaria y Fiscal 489/2001— está orientada a crear recursos propios que surjan de acciones urbanas que se promuevan y ejecutan por parte del Municipio a los fines de generar un fondo de inversión en infraestructura y equipamiento, recupero de capital y nuevas inversiones que mejoran las condiciones de Desarrollo Urbano del Partido. Se fundamenta en la lógica de que los beneficiarios de una determinada obra o acto administrativo que repercute en un incremento del valor inmobiliario y al cual aporta toda la sociedad contribuyan al financiamiento de esa u otras obras.

El mismo está destinado a captar el incremento de la renta del suelo y la consecuente valorización de los inmuebles en aquellos casos que esta valorización sea superior al 30% del valor original y se vuelque al mercado inmobiliario. Dentro de esta categoría se considera a las acciones administrativas y/o inversiones privadas y públicas en infraestructura y equipamiento autorizadas o promovidas por el Municipio: cambio de indicadores urbanísticos, elevación de las condiciones de aprovechamiento en edificabilidad en área construida o de proporción ocupada por edificación en el predio, obras de infraestructura de servicios, pavimentos, obras de equipamiento en general.

El instrumento diseñado consiste en crear una base imponible resultado de la diferencia entre el valor de los inmuebles (tierra más construcción) antes de la acción estatal y el valor que estos mismos inmuebles adquieran debido al efecto de la acción o acciones urbanísticas contempladas en el hecho imponible.

Para la determinación del valor del inmueble antes de la acción estatal, se tomará la base imponible del tributo por conservación de la vía pública. Para determinar el valor después de la acción del estado se tomará la valuación según los procedimientos instituidos por la Ley Provincial n.º 10707 dentro de los 180 días de producido el hecho imponible. En caso de transferencia del dominio antes de los 180 días se tomará el valor que surja de la escritura traslativa de dominio.

La Ordenanza aún no ha tenido aplicación práctica pero se prevé su utilización en el corto plazo con basamento en dos hechos proyectados: *a*) La pavimentación de la ruta 197 a través de un proyecto provincial; *b*) Un importante cambio de zonificación del sector aledaño al Country San Carlos que extenderá la zona residencial exclusiva del Municipio, elevando considerablemente el valor de las propiedades. Para aplicarse en cada caso, aun deberá sancionarse una Ordenanza específica Declarativa de Mayor Valor que detalle los actos administrativos u obras que se presume producirán un mayor valor y la determinación de los inmuebles alcanzados.

En Vicente López, a partir de la aprobación de la reformulación del Código de Ordenamiento Urbano y de la normativa complementaria tributaria (Ordenanza Tributaria), en los años 2001-2002, se define la captura de plusvalías, aplicada a un espacio urbano consolidado con alta capacidad de transformación, como es el Parque de la Costa, con una fuerte inversión estatal que genera un importante valor económico a su entorno. Se permite mayor constructividad, pagando un tributo para ello (asimilable al suelo creado). La Ordenanza Tributaria define la base imponible.

En cuanto a la ciudad de Buenos Aires, su Código de Planeamiento Urbano ya contempla, desde 2000, algunos instrumentos vinculados a la relación entre el sector público y el sector privado. Pero este se ha consolidado en la propuesta, elevada a la Legislatura a fines del año 2006, del plan Urbano Ambiental en su última versión.

Los convenios urbanísticos se hallan incluidos en el capítulo 8.4 del Código de Planeamiento Urbano y se definen como los acuerdos celebrados entre organizaciones de la administración de la ciudad entre sí o con otras organizaciones gubernamentales o particulares para la realización de los objetivos de renovación urbana. Se trata de formas asociativas interjurisdiccionales y con participación del sector privado. Son mecanismos que deben facilitar la resolución de excepciones a las normas constructivas y de usos relacionados con grandes emprendimientos no previstos por dichas normas, equilibrando los intereses públicos y privados involucrados. En la propuesta del Plan Urbano Ambiental —PUA—, se propone mejorar la reglamentación respecto de las contraprestaciones que debe proveer el beneficiario, a fin de minimizar el grado de discrecionalidad existente y dotar de mayor transparencia a la negociación pertinente y al destino de los recursos o bienes derivados del convenio.

El PUA define también la promoción de determinadas áreas de la ciudad. Por un lado, hay un Fondo Estímulo para la Recuperación de Edificios Catalogados, desde el punto de vista de patrimonio. Es un instrumento que ya existe en el actual Código de Planeamiento (en el art. 10.2.1 del mismo) y posibilita el financiamiento de acciones directas y de fomento de acciones privadas (préstamos específicos y eventuales subsidios financiados con el Fondo); en la

reglamentación del PUA será mejorada su implementación. Entre las fuentes de recursos de este Fondo podrían ser incluidos los derivados de nuevos instrumentos económicos propuestos en el PUA (la captación de plusvalías).

También está incorporado al Código de Planeamiento urbano la Capacidad Constructiva Transferible, vigente en la áreas de protección histórica (APH). Las operaciones condicionadas es otro de los instrumentos; se trata de operaciones acordadas entre el gobierno de la ciudad y los propietarios privados para la modificación del derecho de construcción de dichos predios según fórmulas de mutuo beneficio que se concretarían a través de un Convenio Urbanístico Especial; solo será utilizado en casos especiales, en los cuales la mejora en la calidad urbanística y ambiental sea evidente.

Por último, se propone en el documento del PUA que se halla en la Legislatura para su aprobación, los instrumentos económicos, fundamentalmente la captura de plusvalías en los casos correspondientes a cambios de normativas, obras públicas y prestaciones de servicios que impliquen una valorización inmobiliaria. Los recursos obtenidos serán destinados a un Fondo para mejoras que signifiquen una mayor equidad en la ciudad. Es decir que, si se aprueba el PUA, deberá reglamentarse la captación de valorización que solamente existe actualmente, y de manera parcial, por las obras que se realizan de ampliación de la red de subterráneos (que no es una real "captación de plusvalías" sino una contribución de mejoras, a partir de la implementación de la Ley Nacional n.º 23.514). La nueva propuesta se basa en lograr una mayor equidad en la ciudad, a través de la implementación de criterios tributarios que graven diferencialmente, con criterio de subsidio cruzado, a los distintos sectores, tal que los de mayores ingresos concurran al desarrollo de los restantes sectores sociales.

Lo que no existen antecedentes es sobre los criterios de valoración del suelo en el pasaje de tierra rústica a tierra urbana; esto debería existir, en nuestro caso, en los Municipios del AMBA, dado que la ciudad de Buenos Aires ya no posee tierra rural o a la espera de convertirse en urbana, dado que toda ella se haya urbanizada, salvo algunas áreas en posesión de la ex Empresa de Ferrocarriles Argentinos (las playas ferroviarias desactivadas, de algo más de 100 hectáreas) y otras áreas fiscales. Desgraciadamente, toda la incorporación de suelo a las áreas urbanas o periurbanas —a través de urbanizaciones exclusivas— ha sido realizada a través de compra a precio prácticamente de tierra rural, y luego fue loteada en áreas urbanas de gran valor.

Aún es mucho lo que hay que hacer en materia de política del suelo tendiente a lograr una mayor equidad social, como parte de las políticas sociales, en Argentina en general y en el AMBA en particular. Pero la pregunta es si hay suficiente voluntad política para ello. Es cierto que hay algunas ideas interesantes, pero aun no se vislumbran los cambios reales y por lo tanto es imprescindible concienciar a toda la población para que asuma un papel más activo en los cambios necesarios, sean de aprobación como de reglamentación y de implementación de las normativas.

Buenos Aires, abril de 2007

Rubén Pesci

Arquitecto. La Plata, Argentina

¿VIVIENDA EN SUELO RÚSTICO O AUTOCONSTRUCCIÓN?

Encuentro muy motivante y provocador el tema que afronta este número de Ciudad y Territorio en relación al Proyecto de Ley del Suelo Español y las valoraciones del suelo rural. Y en especial las consecuencias que ello puede tener en el aumento del valor de la tierra y su posible desviación hacia urbanizaciones de baja densidad en medio rústico.

Me gustaría hacer comentarios vinculados a cómo ese proceso se afronta en nuestros países del Cono Sur y en particular en Argentina y Brasil.

Creo que es necesario dividir claramente el tema entre el hábitat en el medio rural y el hábitat en el medio periurbano, producto de las aceleradas sustituciones de suelo rural por suelo urbano en las periferias de las ciudades.

En el medio rural no se deben producir ambigüedades. Si es rural, conviene que lo siga siendo, y en ese caso estamos frente a vivienda individual o pequeños conjuntos de vivienda multifamiliar, como se vienen haciendo desde hace milenios. Creo que no se debe alterar este procedimiento, que ha producido excelente autoconstrucción, generalmente llena de identidad morfológica, climática, tecnológica. A veces es conveniente manejarse con manuales de vivienda

rural, para evitar errores en particular por la adopción de patrones superficiales. Y bienvenido sea la intervención de profesionales de la arquitectura, para cualificar ese hábitat, pero evitando a toda costa la urbanización embozada que disfraza hábitat urbano (por su densidad, su uso residencial extraurbano, etc.) de lo que es realmente una operación inmobiliaria urbana en zona rural.

Es que precisamente esas situaciones entrometidas, tienen mucho que ver con la ambigüedad mencionada. Cuando nos acercamos a la atracción gravitatoria de la ciudad, o a modelos de ejes de desarrollo que estiran las ciudades en el territorio, comienza a aparecer la periferia: que contiene lo peor del campo (falta de condiciones de urbanidad y saneamiento) y lo peor de la ciudad (contaminación, pérdida de paisaje, exclusión territorial o social, etc.).

Es que el hábitat en el medio periurbano es el fenómeno más grave y que más hay que cuidar, desde una perspectiva de sustentabilidad tanto ecológica cuanto social, económica, cultural, etc.

No es necesario abundar sobre este tema, al cual nos hemos referido en esta misma columna varias veces.

Pero en relación a las consecuencias de un cambio legal, el aumento del valor de la tierra y prácticas de vivienda en estas áreas en transformación, conviene ser muy críticos.

En el caso argentino, en general los ejidos urbanos municipales son siempre escasos, y suele requerirse frecuentemente la ampliación del mismo, mediante el cambio de rural a urbano. Con una tipología habitacional en conjuntos de interés social donde predomina el lote amplio con casa individual (300 m^2 y 60 m^2 respectivamente), se produce un consumo de suelo que provoca periferización inmediata, sin políticas adecuadas para atender el desarrollo urbano integrado que debería acompañar estos casos.

Por otro lado se esgrime que las poblaciones de estos sectores sociales rechazan las tipologías agrupadas o de mayor densidad (condominios en altura, viviendas apareadas con lotes mínimos, etc.), esgrimiendo razones de necesidad de la huerta familiar, que muchas veces terminan siendo un autoengaño que lleva a disponer de espacios para amontonar basuras como estrategia de supervivencia.

Es muy difícil cambiar estas tipologías, y de esa manera, la invasión del suelo urbano sobre el suelo rural es un doble proceso: aumento del valor del suelo por proximidad a las zonas urbanas con abandono de la actividad productiva a la espera de la especulación inmobiliaria, y demanda de suelo urbano sobre suelo rural, sin sustentabilidad económica ni social que lo respalde.

El caso de Brasil no es muy diferente, sólo que aquí las estrategias de los sectores más desposeídos suelen ser aún más inteligentes y desaprovechadas. En efecto el hábitat de las "favelas" de autoconstrucción suelen ser agrupamientos muy compactos, con lotes de apenas 100 m^2, y viviendas evolutivas que comienzan en planta baja y crecen hasta 3 o 4 niveles.

¿El espacio común? La importancia de la calle.

¿La huerta? Puede tratarse de esfuerzos cooperativos, en espacios reservados al efecto.

Esta estrategia es mucho más apropiada para ocupar vacíos urbanos (en general es lo que se hace) en lugar de crecer hacia fuera en periferias infinitas.

Se busca estar cerca de la ciudad o dentro de ella, lo cual implica oportunidades de empleo, servicios sociales, espacios recreativos, bajo uso de transporte, etc.

En cambio cuando se realizan conjuntos habitacionales de interés social también en lotes amplios y casas individuales, las consecuencias son otra vez la periferización, la exclusión territorial y la producción de infinidad de impactos ambientales negativos.

La situación europea es bien diferente y por eso no debiera dejarse arrastrar por modelos demostradamente erróneos.

La ciudad debe permanecer compacta y las políticas habitacionales deben contener tipologías agrupadas, de media o alta densidad y fuertemente integradas a la ciudad.

Pensar en adoptar modelos de 30 o 40 habitantes por hectáreas es seguir consumiendo suelo rústico escaso y paisaje valioso, y provocando formas de vida aislacionistas y aumento de externalidades negativas.

El medio rural debe ser protegido a ultranza, adoptando modelos parecidos a los de la Reserva de Biosfera de UNESCO, donde cada vez más tiene que preservarse los núcleos de valor cultural y natural, rodeados de amplias zonas de amortiguación donde se defienda el uso rural y los pequeños poblados de apoyo, y restringiendo las áreas urbanas y periurbanas al mínimo imprescindible.

Cualquier intento de americanización del suelo europeo sería una regresión. Por más que el gusto común hable de la necesidad de la vivienda individual y su pequeño territorio propio. El precio que se paga por ello disminuye mucho más la calidad de vida que todo lo que presuntamente se pueda ganar (muy dudoso) con ese equivocado sueño del suburbio norteamericano.

La Plata, octubre de 2006

Países Bajos

Demetrio MUÑOZ GIELEN
Herman DE WOLFF

Delft University of Technology. OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies

ALGUNOS ASPECTOS DEL RESCATE DE PLUSVALÍAS EN EL URBANISMO: EL CASO DE LOS PAÍSES BAJOS

Introducción

Desde comienzos de 1990, en los Países Bajos, como en otros países europeos, la diferencia entre el valor agrícola del suelo y el valor del suelo urbanizable ha aumentado. La cuestión de quién debe beneficiarse de este aumento del valor del suelo es cada vez más actual. En esta breve sinopsis se tratarán algunos aspectos del rescate de plusvalías en los procesos urbanísticos en los Países Bajos.

La idea principal que se va a repasar es la cuestión de a quién le corresponde ejecutar el planeamiento. Se distinguirá entre los propietarios del suelo, las cooperativas de vivienda, las autoridades locales y promotores privados. Si la urbanización no se lleva a cabo por el gobierno, sino, por ejemplo, por un promotor privado, surge la cuestión de si es posible rescatar parte del incremento del valor del suelo. En algunos casos también es posible que la Administración Pública se sirva de la expropiación. Esto permite que la Administración Pública misma se encargue de la urbanización. Sin embargo, en tal caso ¿podrá la Administración Pública beneficiarse del incremento de valor del suelo? Por tanto, se tratarán las normas sobre la compensación (justiprecio), que debe pagarse si la Administración Pública recurre a la expropiación. El artículo finaliza con algunos comentarios a modo de conclusión.

¿A quién le corresponde transformar el suelo rural en suelo urbano?

En los Países Bajos el gobierno local está implicado plenamente en la ejecución de las nuevas áreas urbanas. Un gran número de las nuevas áreas urbanas, han sido urbanizadas por los gobiernos locales mediante una activa política de suelo [GROETELAERS & KORTHALS ALTES, 2004]. Muchos municipios disponen de una agencia especial para el desarrollo urbanístico *(Grondbedrijf),* que se responsabiliza del desarrollo de un área: se compra el suelo, se prepara para su edificación (por ejemplo, limpieza del suelo, demolición de edificios antiguos, servicios urbanos; consolidación del suelo) se ejecutan las infraestructuras (por ejemplo, carreteras, aparcamientos, sistema de alcantarillado, parques). Después, los solares urbanizados se venden a promotores privados, cooperativas de vivienda y, a veces, particulares, para la edificación del área. Este papel tan activo del gobierno local fue su principal estrategia de desarrollo hasta comienzos de los 1990. Desde entonces, se utilizan otras estrategias de desarrollo, a menudo basadas en una especie de asociación pública-privada [DE WOLFF, 2001].

A pesar de este papel tan importante y activo del gobierno local, el desarrollo urbanístico en los Países Bajos no está reservado al sector público. Diferente es el caso del planeamiento urbanístico, que es —hasta cierto punto— responsabilidad del municipio, no hay una norma legal general, que dé preferencia al desarrollo urbanístico público sobre el desarrollo urbanístico de un promotor privado.

Es más relevante la cuestión de quién posee el suelo. En la economía de mercado holandesa, en general, el propietario del suelo (tanto el propietario público, por ejemplo, un gobierno local o propietario privado, por ejemplo, un promotor privado) es al que le corresponde explotarlo con las limitaciones establecidas por el plan urbanístico vinculante *(bestemmingsplan).* Si el uso del suelo permitido de una parcela se cambia por el gobierno, de área rural a urbana en este Plan urbanístico, es el propietario quién está autorizado a cambiar el uso del suelo, y utilizar la parcela para la edificación de casas. Y, sin el consentimiento del propietario, nadie más está autorizado a urbanizar o construir casas en su suelo. Por tanto, si un promotor privado quiere urbanizar el suelo, tiene que comprar el suelo o llegar a un acuerdo con el propietario. Los municipios holandeses pueden conceder una licencia de edificación *(bouwvergunning)* a cualquiera, no sólo, necesariamente, a los propietarios del suelo, sin embargo, si esta licencia se otorga a cualquiera que no fuera el propietario

Los autores agradecen la ayuda financiera del gobierno holandés a través de el Habiforum Programme Innovative Land Use and Delft University of Technology a través del Delft Centre for Sustainable Urban Areas.

del suelo, este no podrá edificar ni urbanizar el suelo, sin el consentimiento del propietario.

Sin embargo, hay algunas limitaciones al principio general de que el mismo propietario del suelo está autorizado siempre a urbanizar el suelo (ver [DE JONG & DE WOLFF, 2001: 475]; y [BREGMAN & LUBACH, 2000: 43-54]).

— En determinadas situaciones, la Administración Pública tiene la posibilidad de expropiar al propietario del suelo. Como consecuencia, en este caso el propietario privado, que deja de serlo, no está autorizado a urbanizar él mismo. Sin embargo, las posibilidades de utilización de la expropiación, están limitadas. La expropiación sólo está permitida, si es "necesaria" (artículo 79 de la Ley de Expropiación Forzosa). Si un propietario privado quiere llevar a cabo la urbanización del mismo modo que estipula el Plan de usos del suelo *(Bestemmingsplan),* y si es capaz de urbanizar el suelo, no hay necesidad de expropiar el suelo: el propietario del suelo puede realizar la urbanización él mismo, lo que se denomina auto ejecución *(zelfrealisatie).* Normalmente, un propietario de suelo agrícola no será capaz de cumplir estos criterios. Sin embargo, si vende su suelo a un promotor privado o a una inmobiliaria, o si decide cooperar con tal organización, la situación cambia. En ese caso, la autoridad expropiadora resolverá que no existe necesidad de expropiación. La jurisprudencia de este artículo en la Ley de Expropiación Forzosa señala el principio anteriormente mencionado de que el propietario del suelo es aquel que, dispone, con ciertos límites, del derecho a urbanizar el suelo. Y si el suelo es de propiedad privada, significa que la preferencia la tiene el propietario privado y no la Administración Pública.
— El gobierno municipal puede establecer un derecho de tanteo y retracto en las zonas urbanizables [DE WOLFF, 2001]. Como consecuencia, el propietario del suelo no podrá vender su suelo a otros propietarios de suelo, sin el consentimiento del municipio. En cierto modo, el municipio puede utilizar este instrumento para prevenir que el estado de la propiedad pueda cambiar a una situación en la que el propietario del suelo pueda llevar a cabo la urbanización y no pueda, por tanto, ser expropiado (ver MUÑOZ GIELEN, 2005: §32.4).
— Algunos elementos del proyecto de desarrollo urbanístico pueden no ser llevados a cabo por todos los propietarios de suelo privados. En este caso el gobierno local puede expropiar el suelo, y ejecutar el proyecto o transferirlo a una empresa que sea capaz de llevarlo a cabo. Este puede ser el caso, por ejemplo, de la realización de una infraestructura pública (e.j. carreteras, parques —algunas veces incluso hay que tener en cuenta las normas europeas para contratación pública), de vivienda social (que en general sólo puede ser realizada por cooperativas de vivienda) y otras instalaciones públicas.
— En muchos municipios un propietario de suelo privado no está autorizado a edificar (por ejemplo, una casa) en su parcela, si no hay una carretera pública de acceso. En este caso, el propietario necesita la cooperación del municipio, o de los propietarios privados limítrofes para ejecutar tal carretera.

Urbanización privada: posibilidades del rescate de plusvalías

El sistema general en los Países Bajos es que la plusvalía del suelo, causada por un cambio en el uso admitido del suelo en un documento de planeamiento legalmente vinculante (por ejemplo de suelo agrícola a desarrollo comercial), recae sobre el propietario del suelo.

No existe un principio legal en los Países Bajos, como por ejemplo, en la Constitución española de 1978 en la que se dé a la comunidad una participación en los beneficios acumulados provenientes de las políticas de planeamiento urbanístico de los entes públicos, que reconocen un principio de participación pública en las plusvalías generadas por las políticas públicas o por un cambio en las normas reguladoras urbanísticas legalmente vinculantes.

Sin embargo, el legislador tiene el poder para legislar normas sobre el rescate de plusvalías: no hay obstáculo legal si el legislador se mantiene en los límites de la Ley General Administrativa holandesa *(Algemene wet bestuursrecht)* y los Tratados Internacionales y las Convenciones como la Convención Europea de Derechos Humanos.

Sin embargo, sólo de forma limitada el legislador ha usado el poder para elaborar tal legislación: si el poder se usa, es únicamente una cuestión política. Las posibilidades legales actuales del gobierno para el rescate de plusvalías en el caso de que un propietario de suelo privado urbanice el suelo, están limitadas principalmente a la recuperación de los costes. En el sistema legal hay algunos instrumentos diseñados para la recuperación de los costes (algunos) de inversión realizada por el gobierno local. Una de las características de los sistemas legales referidos al rescate de plusvalías y recuperación de costes es la protección del propietario de suelo privado. Las normas son comprehensivas: el gobierno no puede utilizar otros poderes para el rescate de plusvalías además de los mencionados. Por ejemplo, la autorización de planificación (la modificación

—recalificación o reclasificación— de un plan urbanístico vinculante, concesión de una licencia de edificación) no puede, formalmente, estar condicionada por motivos de rescate de plusvalías (aunque en 2008 esto cambiará parcialmente, ver más adelante).

Recuperación de costes basados en un acuerdo entre el propietario del suelo y el municipio

A menudo, cuando un propietario trata de aprovechar las nuevas posibilidades del urbanismo y llevar a cabo el desarrollo urbanístico, no es capaz de conseguirlo sin determinada cooperación activa por parte del gobierno "Cooperación Activa" es una intervención directa del Ayuntamiento en la provisión de infraestructuras, como por ejemplo, ejecutar el sistema de alcantarillado, o los espacios públicos, las carreteras, etc. La aprobación del Plan urbanístico o la concesión de licencias *no es* "colaboración activa".

Como ya se ha mencionado al comienzo de este artículo, la presencia de una carretera pública de acceso, pero también, por ejemplo, la conexión del sistema de alcantarillado, son necesarios antes de que un propietario de suelo pueda obtener una licencia de edificación. Por tanto, el propietario debe negociar con el gobierno local para que éste se responsabilice, si es necesario, de las servicios urbanos. En la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial *(Wet op de Ruimtelijke Ordening, Wro)* el gobierno local está obligado a desarrollar una Ordenanza de Urbanización *(exploitatieverordening);* en ella se establecerán las condiciones bajo las cuales el gobierno local puede rehusar colaborar con un propietario de suelo que quiere urbanizar el suelo.

Sin embargo, el gobierno local no es libre para determinar estas condiciones; la Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial establece ciertas limitaciones sobre la medida en que tales condiciones pueden incluirse en la Ordenanza de Urbanización (artículo 42):

— Una de las condiciones deberá ser una contribución financiera, que se limitaría a una contribución en los costes de servicios urbanos (incluida la provisión de infraestructuras relacionada directamente con la urbanización en cuestión). Esto, por ejemplo, limita los costes de las infraestructuras exteriores (sistemas generales) que puede ser recuperada. El rescate de plusvalías que exceda los límites de la recuperación de costes no está permitida. Sin embargo, se puede solicitar a un propietario de suelo individual una mayor contribución: en la atribución de los costes de las diferentes parcelas que pueden urbanizarse, el gobierno local puede hacer distinciones entre, por ejemplo parcelas con más plusvalías y parcelas con menos posibilidades de urbanización. Como consecuencia de esto, un proyecto de vivienda social no tiene que cargar con los costes medios de urbanización de la zona. Con este sistema tiene lugar una especie de sistema de subsidiación cruzado (perecuación de costes y beneficios).
— Otra condición es que el suelo que se necesita para infraestructuras públicas debe ser facilitado gratis al gobierno local.

Los resultados de estas negociaciones se establecen en el Convenio de Urbanización *(Exploitatieovereenkomst)* o a veces en un convenio más comprehensivo de una especie de asociación pública-privada.

Si el gobierno local negocia una mayor contribución de un propietario de suelo privado, que exceda los límites de lo establecido en la Ordenanza de Urbanización, un juez puede rescindir el convenio. En tal caso, el gobierno local debe rembolsar la contribución total.

Recuperación de costes mediante impuestos

En algunos casos, el propietario de suelo privado no necesita la cooperación activa del municipio para poder urbanizar el suelo, porque su parcela ya dispone de la necesaria infraestructura. En tal caso, todavía existe la posibilidad de la recuperación de éstos. La Ley Gobierno Local [Ley de Bases del Régimen Local] *(Gemeentewet)* permite asignar un impuesto especial para la recuperación de costes *(baatbelasting)* de infraestructuras públicas (por ejemplo, una carretera pública, un sistema de alcantarillado, un parque).

Mediante este impuesto, el propietario del suelo que se beneficia de la realización de la infraestructura pública, debe pagar un impuesto, que está basado en los costes de realización de tal infraestructura (incluido el coste del suelo). Antes de que el Ayuntamiento pueda disponer el impuesto, debe decidir públicamente la aplicación del impuesto *(Bekostigingsbesluit);* esta resolución debe publicarse antes de que las obras de infraestructura hayan comenzado. Hay que tener en cuenta una limitación importante y es que hay incluir en este impuesto todo el suelo que se vaya a beneficiar de ello. Como consecuencia, también los propietarios de suelo fuera del área urbanizada tienen que pagar por la infraestructura pública, si su suelo se beneficia de las medidas. Otra limitación importante es que el reparto de los costes a recuperar debe basarse únicamente en la cuantía de las plusvalías de que las parcelas

involucradas se beneficiarán por la ejecución de las obras públicas. La superficie de las parcelas se pueden tener en cuenta; sin embargo, no se tendrán en cuenta, por ejemplo, el tipo de casas que se van a edificar (por que no tienen relación con las plusvalías) y tampoco el valor inicial del suelo [DE WOLFF, 2001].

Principalmente, porque la exigencia de este impuesto es difícil, raramente se utiliza en la práctica. Ver, para más información sobre este impuesto, MUÑOZ GIELEN, 2005: §22.4.ii.

Un sistema nuevo de recuperación de costes

En 2008, entrará en vigor una nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial. Como parte de esta nueva ley, se modificará el instrumentarium legal para la recuperación de los costes (ver DE WOLFF, 2007).

El nuevo sistema aumenta las posibilidades para la recuperación de los costes basados en convenios. La contribución financiera que un municipio puede solicitar ya no está limitada a los costes de servicios urbanos del área afectada. Se pueden solicitar contribuciones financieras para otros proyectos urbanísticos. Como por ejemplo, un propietario de suelo urbanizable puede ser requerido para contribuir a los costes de desarrollo de un área de conservación en cualquier lugar de la región. En tal caso, el acto por el que un juez puede rescindir el convenio ya no concurre más.

Además de esto, se aumentan también las posibilidades de hacer cumplir la obligación de contribuir. La mano dura en este sistema nuevo no es un impuesto, sino el (no) facilitar la licencia de edificación. Un prerrequisito para la utilización de esta posibilidad es que el gobierno local redacte un llamado Plan de Urbanización *(grondexploitatieplan)*. Este nuevo plan aprobarse antes o junto al vinculante plan urbanístico *(bestemmingsplan)* del área. Una vez aprobado, el efecto sería que al propietario del suelo, que solicitara una licencia de edificación, no se le podría facilitar la licencia, a menos que se haya asegurado una contribución de acuerdo con el Plan de Urbanización.

La contribución financiera que se puede solicitar está basada en los costes de recuperación de las infraestructuras públicas. Sin embargo, al igual que en el sistema del convenio de urbanización, al propietario del suelo más lucrativo se le puede requerir una contribución mayor que al propietario de suelo menos lucrativo (subsidiación interna cruzada o perecuación). También será, hasta cierto punto, posible obligar a un propietario de suelo a pagar por la infraestructura pública y los proyectos fuera del área afectada (sistemas generales), por ejemplo, cuando el propietario del suelo se beneficiará de esa infraestructura, pero también, por ejemplo, porque se necesitara realizar un proyecto ecológico compensatorio debido a que la urbanización misma del área tiene ciertos efectos ecológicos negativos.

Esta nueva Ley permite, por primera vez, condicionar la concesión de la licencia de edificación, si fuera necesario, al rescate de plusvalías.

Urbanización pública: adquisición de suelo mediante expropiación

En determinadas ocasiones, también es posible que el gobierno se sirva de la expropiación, para realizar un desarrollo urbanístico. Sin embargo, ¿en este caso, podrá la Administración Pública beneficiarse de la plusvalía del suelo?

Por ello, las normas sobre la compensación (justiprecio) que ha de abonarse si el gobierno se sirve de la expropiación, son relevantes. En los Países Bajos, en los 1970, estas normas se debatieron como parte de una propuesta de cambio de la Ley de Expropiación Forzosa *(onteigeningswet)*. El debate se estableció sobre la cuestión de si la compensación (justiprecio) debería basarse en el valor cierto agrícola del suelo (uso actual del suelo) o en el valor posible del suelo (en el futuro) urbanizable (futuro uso del suelo).

En 1981, La Ley de Expropiación Forzosa cambió, y todavía está en vigor. La norma principal es que, si el gobierno local se vale de la expropiación, la compensación (justiprecio) a pagar se debe basar en el uso más beneficioso del suelo (el así llamado precio de mercado del suelo). En un área urbanizable, ese será, en general, el uso futuro del suelo (ver, para más detalles, MUÑOZ, 2005: §7).

Sin embargo, es necesario hacer ciertos ajustes:

— El llamado principio de equidistribución: el valor de mercado se fija en función del valor medio del suelo en el área que se va a urbanizar. Así, si parte de la nueva área se usara para un parque y otra para vivienda, el propietario del suelo con un uso futuro de "parque" recibirá el mismo justiprecio por el suelo que el propietario del suelo con un uso futuro de "vivienda". Las diferencias en el futuro valor de uso del suelo son equidistribuidas.
— El llamado principio de eliminación: para la determinación del justiprecio, hay que tener en cuenta los costes realizados o que hay que prever para realizar los servicios urbanos (y convertirla en suelo edificable). Esos costes se deducen del justiprecio.

A veces, parte del área urbanizable dispone ya (casi) de servicios urbanos. Este puede ser el caso

si las parcelas se encuentran cerca de una carretera existente *(voorstroken).* En tal situación, el principio de equidistribución no se aplica: el justiprecio se corrige, y el propietario del suelo recibirá un mayor precio por el suelo.

A menudo, cuando da comienzo el proceso de expropiación, el futuro uso del suelo no está muy claro. Además de que, las condiciones del mercado son todavía inciertas. Por tanto, la plusvalía por la urbanización del área no puede ser determinada todavía. En la práctica, para determinar el valor del suelo, se usa, muy a menudo, el método de comparación. El valor del suelo deriva, muchas veces, de las transacciones de suelo habidas en los alrededores del área a urbanizar, en lo que se refiere también a las áreas urbanizables.

Algunos comentarios a modo de conclusión

En los Países Bajos la urbanización y la edificación, en principio, son una responsabilidad del propietario del suelo y, tradicionalmente, la Administración Pública, mediante la adquisición de suelo convirtiéndose así en un propietario, ha jugado un papel muy activo sobre todo en la urbanización. Desde comienzos de los 1990 la implicación privada en el desarrollo urbanístico se ha incrementado, sin que, pese a ello, los municipios se hayan apartado del desarrollo urbanístico. El rescate de plusvalías, hoy en día, tiene gran importancia en el desarrollo de áreas urbanas e incluso rurales. Sin embargo, las posibilidades de los instrumentos legales especiales para el rescate de plusvalías son limitadas, comparadas con las de otros países europeos. Los gobiernos locales todavía consiguen realizar todo tipo de rescate de plusvalías, porque pueden y de hecho juegan un papel muy activo en el mercado de suelo. Con la introducción de la nueva Ley de Urbanismo y Ordenación Territorial en 2008, las posibilidades para el rescate de plusvalías en una situación en la que el gobierno local no sea capaz de jugar un papel activo aumentarán.

BIBLIOGRAFÍA

Bregman, A. G. & Lubach, D. A. (2000): *Modernisering Gemeentelijk Grondbeleidsinstrumentarium,* Stichting Instituut voor Bouwrecht, Kluwer, Deventer, The Netherlands.

De Jong, J. & De Wolff, H. (2001): *Inrichtingsinstrumenten 1: stedelijk gebied, deel 2,* Collegedictaat Ge3861, Faculteit Civiele Techniek en Geowetenschappen, TU Delft.

Groetelaers, D. A. & Korthals Altes, W. K. (2004): "Policy instruments in the changing context of Dutch land development", en M. Deakin, R. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Methodologies, Models, and Instruments for Rural and Urban Land Management* (pp. 75-87). Aldershot: Ashgate.

De Wolff, H. W. (2001): "Development of land for new urban areas: in search of a new approach", en R. W. Dixon-Gough & R. Mansberger (eds.): *Transactions in International Land Management*, vol. 2, Aldershot: Ashgate.

— (2007): "The new Dutch Land development Act as a tool for value capturing", paper for the ENHR International Conference on Sustainable Urban Areas.

Muñoz Gielen, D. (2005): "Países Bajos: líneas básicas del urbanismo neerlandés", *CyTET, 144:* 459-515.

Delft, mayo 2007
Traducción del inglés PPG revisión MDG

Documentación

Proposición de Ley: Principios fundamentales para el gobierno del territorio

D'iniziativa dei deputati Mariani e altri

Congreso de los Diputados de Italia. Presentada el 2 de marzo de 2007

TÍTULO I
PRINCIPIOS Y FINALIDADES DEL GOBIERNO DEL TERRITORIO

Art. 1. *Objeto y finalidad de la Ley*

1. En virtud del art. 117 de la Constitución, la presente Ley establece los principios fundamentales en materia del gobierno del territorio y de su protección, como ecosistema de primordial importancia para la calidad de vida, de desarrollo, medioambiental, cultural y paisajística del País. La presente Ley determina los criterios y las modalidades para la definición de las líneas fundamentales para la ordenación del territorio en relación con los valores naturales y medioambientales, para la defensa del suelo y la articulación territorial de las redes de infraestructura y de las obras de competencia estatal, así como para el sistema de las ciudades y de las áreas metropolitanas, incluso las relativas al desarrollo del Sur y de las áreas desfavorecidas del País, respetando las vinculaciones del ordenamiento comunitario y de las obligaciones internacionales.

2. El gobierno del territorio, en relación con los objetivos del desarrollo sostenible determinados por las autoridades públicas, consiste en el conjunto coordinado de las actividades de información, regulación, programación, valoración y ejecución, además de las de vigilancia y control de las actuaciones de transformación y de uso del territorio, con el fin de conseguir la protección y la revalorización del patrimonio medioambiental, cultural y paisajístico y del territorio rural; el uso sostenible de los recursos no renovables y la protección de la biodiversidad; la reducción del uso del suelo no urbanizado; la coherente relación entre localización de las funciones, sistema de movilidad e infraestructuras tecnológicas y energéticas, en relación con los recursos económicos y financieros impulsados por los sujetos públicos y privados.

3. La protección del territorio se consigue de manera integrada en diversos aspectos, relativos al suelo, al subsuelo, a las aguas de superficie y subterráneas, a las ordenaciones hidrogeológicas, al mar y a las costas, a las áreas rurales, al medioambiente tanto del los Alpes como de los Apeninos, a la biodiversidad y al patrimonio natural, paisajístico, histórico y cultural. La calidad de los asentamientos urbanos debe ser considerada y promovida como parte esencial de la calidad del territorio.

4. El gobierno del territorio comprende el urbanismo, la edificación así como la regulación de aquellos aspectos conectados con la programación y la planificación del territorio, la defensa del suelo, la expropiación y la vivienda social. De conformidad con el art. 117, apartado tercero, de la Constitución las Regiones promulgan normas en materia del gobierno del territorio, de conformidad con los principios fundamentales de la legislación estatal, establecidos por la presente Ley.

Art. 2. *Principios fundamentales del gobierno del territorio*

1. El principio de planificación es el elemento fundamental del gobierno del territorio. Éste se ejerce mediante los instrumentos de planificación que coordinan y dirigen el desarrollo del territorio en coherencia con el bienestar de las comunidades establecidas y se expresa en relación con los distintos niveles institucionales. Las actividades referentes al uso y a la transformación del territorio son objeto de planificación por parte de la autoridad pública.

2. El proceso de planificación se desarrolla respetando los principios de:

a) sostenibilidad;
b) protección y seguridad;
c) subsidiaridad y adecuación;
d) transparencia y democracia;
e) equidad;
f) legalidad del territorio.

3. Los instrumentos de planificación, respetando los principios del apartado 2, regulan las transformaciones físicas y funcionales además de las acciones de conservación, protección y recualificación del territorio, de los sistemas y de los tejidos edificables asegurando las coherentes opciones relativas tanto a su lugar en el espacio como a su sucesión en el tiempo.

Art. 3. *Sostenibilidad*

1. El gobierno del territorio tiene como finalidad:

a) la conservación de los recursos naturales, de la biodiversidad y del patrimonio cultural, histórico y paisajístico, garantizando que su disfrute no comprometa su disponibilidad para las generaciones futuras;

b) la limitación del uso del suelo no urbanizado, reservándolo exclusivamente a los casos de necesidad real, o bien para obras e intervenciones para las que no existan alternativas practicables, con las mejores técnicas disponibles, activando procesos de recualificación, de recuperación, de reutilización, de modificación y de sustitución de las obras existentes;

c) la consecución de la calidad económica y social del desarrollo, previniendo el ahorro de los recursos naturales no renovables, incentivando la producción de energía de fuentes renovables y garantizando que cada transformación no reduzca la permeabilidad y la estabilidad de los suelos y el uso correcto y recuperación de las aguas;

d) la calidad de las ciudades y de la construcción de las viviendas, el ahorro y la eficacia energética y la difusión de fuentes renovables y limpias, además de la fluida movilidad de escaso impacto ambiental y la logística eficiente, incentivando el transporte colectivo y subordinando cada transformación territorial a la previsión y a la realización de adecuadas infraestructuras y sistemas de movilidad colectiva;

e) la protección de las costas y del mar, del medio ambiente montano y del medio rural obstaculizando su uso.

2. Las acciones de transformación del territorio están sujetas a la evaluación preventiva de los efectos económico-sociales y medioambientales prevista, tanto por la normativa comunitaria como por la legislación estatal, vigente en la materia.

3. La especificación de los bienes inmuebles que componen los recursos no renovables, como agua, suelo y ecosistemas de la fauna y de la flora, de los paisajes y del patrimonio cultural, en relación con las condiciones de desequilibrio del territorio, cuya finalidad preventiva, constituye la comprobación de las características intrínsecas y connaturales de los bienes mismos. Las consiguientes limitaciones de las facultades de uso y disfrute de los bienes inmuebles especificados no dan derecho a indemnización.

Art. 4. *Protección y seguridad*

1. La protección del medio ambiente, del paisaje y del patrimonio cultural representa un elemento de interés y de actuación prioritario de los entes responsables del gobierno del territorio. El principio de protección y seguridad tiene como finalidad garantizar la prevención ante los riesgos naturales y antrópicos, mitigar los efectos de las catástrofes y reducir los citados riesgos y las probabilidades de que sucedan desastres.

2. En el ámbito de las actividades del gobierno del territorio están previstas acciones dirigidas a la conservación del territorio y a la prevención ante los riesgos naturales y antrópicos, a través de formas ordinarias de programación y de planificación, favoreciendo la recuperación, la rehabilitación, la regeneración medioambiental, en coordinación con el sistema de previsión-prevención de la protección civil.

3. Los entes titulares de las funciones concernientes al gobierno del territorio actúan según el principio de precaución y prevención, adoptando las medidas oportunas en armonía con las orientaciones de la Comisión Europea, teniendo en cuenta las estimaciones científicas más completas, anteponiendo la propia decisión de la evaluación del riesgo y de las consecuencias potenciales en ausencia de acción, poniendo a disposición de las partes implicadas los resultados de las evaluaciones de riesgo y admitiendo su participación.

Art. 5. *Subsidiaridad y adecuación*

1. El principio de subsidiaridad inspira el reparto de poderes y competencias entre los diferentes entes institucionales, así como las relaciones entre estos y los ciudadanos según los criterios de protección, confianza, responsabilidad y concurrencia.

2. Los entes titulares de las funciones concernientes al gobierno del territorio cooperan según el criterio de diferenciación y adecuación, respetando el art. 118 de la Constitución. Tales entes, sobre la base del principio de cooperación institucional, actúan asimismo mediante acuerdos y compromisos procedimentales, previniendo la institución de sedes estables de concertación, con el fin de alcanzar la coordinación, la armonización, la coherencia y la reducción de los plazos de tramitación en la planificación del territorio.

3. Las funciones administrativas concernientes al gobierno del territorio están sujetas al principio de eficacia, eficiencia y economicismo de la acción administrativa con el fin de promover procesos de simplificación y de coordinación de las instituciones competentes.

Art. 6. *Transparencia y democracia*

1. El procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos del gobierno del territorio asegura:

a. las formas publicitarias, de consulta y de participación de los ciudadanos y de las asociaciones creadas para la protección de los intereses divulgados;

b. la implicación de las asociaciones económicas y de los representantes sociales;

c. los instrumentos de conexión y de colaboración entre los órganos propuestos para el gobierno del territorio, los órganos propuestos para la salvaguardia del patrimonio cultural y de los recursos presentes en el territorio, los entes titulares de la gestión de las actividades que comportan efectos sobre el territorio con particular referencia a la movilidad de las personas y de las mercancías, a la energía, al turismo, al comercio y a las actividades productivas y a la gestión del patrimonio inmobiliario público;

d. la participación de los entes interesados en el procedimiento de elaboración de los instrumentos que incurran directamente sobre las situaciones jurídicas subjetivas, mediante una más abundante publicidad de las actos concernientes al planeamiento.

2. Para las opciones de localización de obras e infraestructuras de relevante impacto medioambiental y social se garantiza la información y la participación de los ciudadanos, de las asociaciones, de las organizaciones económicas y sociales, mediante sesiones o instrumentos de control medioambiental [*governance*], también de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la presente Ley, además de la ejecución del "Convenio sobre el acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente" redactada en Aarhus el 25 de junio de 1998 y ratificada con la Ley 108/2001, de 16 de marzo.

3. El Estado y las Regiones definen, en el ámbito de sus respectivas competencias, las responsabilidades y las modalidades operativas de la publicidad, acceso a los actos y a los documentos, la participación en el procedimiento de aprobación, de conformidad con la Ley 241/1990, de 7 de agosto y siguientes modificaciones, además de los criterios y las modalidades para la petición por parte de los ciudadanos de los expedientes públicos. La Administración competente tiene la obligación de facilitar una explícita y adecuada motivación de las propias decisiones, con particular referencia a las observaciones o a las propuestas presentadas en el ámbito del procedimiento. Las Leyes Regionales regulan además la institución de un garante regional de la información y la comunicación en el procedimiento de elaboración y aprobación de los actos del gobierno del territorio.

Art. 7. *Equidad*

1. La planificación y el desarrollo de las actividades de transformación del territorio, de iniciativa pública o privada, que comportan el uso de los recursos no renovables se realiza garantizando la igualdad de los derechos de uso y disfrute y de los deberes de protección y conservación del patrimonio común. El gobierno del territorio garantiza la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos para acceder a las ventajas ofrecidas por el sistema antrópico y natural, en términos de residencia, accesibilidad, servicios colectivos, calidad medioambiental y de este modo garantizar la solidaridad y cohesión social.

2. Con el fin de garantizar una mejor calidad urbana y territorial, así como el incremento y la renovación de las dotaciones territoriales de infraestructuras y servicios, los actos de planeamiento del territorio, respetando los criterios establecidos por la Ley Regional, determinan la participación de los entes privados en los respectivos costes. Por los mismos motivos la Administración competente, en el caso de que pretenda dirigirse a entes privados para la ejecución de las opciones del gobierno del territorio, recurre a procedimientos de concurrencia competencial.

Art. 8. *Legalidad del territorio*

1. Cualquier transformación del territorio debe realizarse de conformidad con los instrumentos del gobierno del territorio. Las actuaciones sin título habilitante o bien en contraste o disconformes con tales instrumentos están sujetas a las sanciones penales, civiles y administrativas previstas por la legislación estatal vigente en la materia.

2. El Municipio ejerce la vigilancia y el control sobre las transformaciones urbanísticas y de edificación para asegurar el equilibrio de las normas de la ley y del reglamento, de las prescripciones de los instrumentos urbanísticos y de las modalidades de actuación fijadas en los títulos habilitantes de obras y actividades, exceptuando la potestad regional de intervenir, por vía sustitutiva, con respecto a las administraciones incumplidoras.

TÍTULO II
ENTES INSTITUCIONALES Y COORDINACIÓN DE LAS MATERIAS

Art. 9. *Funciones y competencias del Estado*

1. Las funciones del Estado se ejercen a través de políticas generales y de sector concernientes a la ordenación del territorio, la protección del medioambiente y de los bienes paisajísticos, la promoción del desarrollo económico-social, de la renovación y de la recualificación urbanas. Al Estado corresponden, además, las relaciones con los organismos internacionales y la coordinación con los organismos de la Unión Europea en materia de ordenación del territorio y de políticas urbanas.

2. Para la actuación de las políticas relativas al apartado 1 el Estado promueve**,** previo acuerdo en el seno de la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano, programas de intervención adecuados coordinando la propia acción con la de la Unión Europea y de las Regiones.

3. En el ámbito del gobierno del territorio se reserva al Estado:

a) la definición y la puesta al día de las líneas fundamentales de ordenación del territorio nacional, a que se refiere el artículo 11 de la presente Ley, de acuerdo con la Conferencia Unificada correspondiente el artículo 8 del decreto legislativo 281/1997 de 28 de agosto y siguientes modificaciones;

b) las competencias reconocidas al Estado por la legislación vigente en materia de espacios naturales protegidos de interés nacional, de protección del paisaje y del patrimonio cultural, de las demarcaciones hidrográficas, del saneamiento de los lugares de interés nacional, de la evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, de protección del medio ambiente y del ecosistema;

c) la planificación y la programación de las redes de infraestructura de carácter nacional y de las intervenciones para la protección y seguridad del territorio ante los riesgos naturales y antrópicos;

d) la definición de la normativa técnica por aplicar en el territorio nacional concerniente a la seguridad sísmica, los requisitos mínimos para la protección de la higiene y la seguridad, la accessibilidad y el disfrute de los lugares y de las construcciones, así

como para la calidad de los los tejidos urbanos y de las dotaciones territoriales;

e) la observación y el seguimiento de las transformaciones y del desarrollo del territorio a través de la armonización de los marcos de información y de los sistemas informativos de nivel regional.

4. El Estado ejerce, de acuerdo con la Conferencia Unificada a que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo 281/1997, de 28 de agosto y siguientes modificaciones, las funciones administrativas correspondientes a la identificación de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, coherentes con las opciones de sostenibilidad social, medioambiental y económica; la consolidación de los criterios para la protección y la revalorización del patrimonio cultural y medioambiental, para la conservación y la mejora de la calidad del medio ambiente, para la defensa del suelo y para el equilibrio y la protección de los ecosistemas; las funciones administrativas a que se refiere la articulación territorial de las redes de infraestructura y de las obras de competencia estatal.

Art. 10. *Órganos de programación y de planificación del territorio*

1. Las funciones del gobierno del territorio las ejercen los Municipios, Provincias y Ciudades Metropolitanas, Regiones y Estado, a través de instrumentos de planificación, de manera coordinada e integrada.

2. De conformidad con la planificación, programación, ejecución, seguimiento y verificación de las transformaciones del territorio, los entes titulares de las funciones del gobierno del territorio constituyen un sistema unitario y actúan respetando los principios de subsidiaridad, adecuación, diferenciación, colaboración leal y responsabilidad administrativa.

3. Las competencias de los entes de los parques, de las autoridades de cuenca, de las direcciones generales del patrimonio cultural y paisajístico-medioambiental, así como los entes titulares de intereses públicos de trascendencia en el gobierno del territorio se ejercen en conexión con los actos de planeamiento previstos por la presente Ley, con el fin de coordinar las tutelas y las planificaciones sectoriales con los actos del gobierno del territorio.

4. Las Regiones, en aplicación de los principios de la presente Ley:

a) participan en la definición y en la actuación de los planes y programas del gobierno del territorio de competencia estatal y de los que derivan de la programación comunitaria;

b) disponen, en el ámbito de sus competencias, la programación territorial y de infraestructura cuyo fin es garantizar la realización de las estrategias del gobierno del territorio aptas para promover el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio regional;

c) aseguran la coordinación con los planes y programas de aplicación nacional y la coordinación de las normas en materia de planificación urbanística y territorial, de protección medioambiental y de revalorización del patrimonio cultural y medioambiental, previniendo formas de concertación entre los entes territoriales competentes y con los órganos implicados;

d) regulan e incentivan la planificación intermunicipal considerando su especificidad y sus caracteres homogéneos en determinados ámbitos supramunicipales;

e) regulan las modalidades de adquisición de información y evaluación, así como de las proposiciones de las Administraciones implicadas en el curso de la elaboración de los actos del gobierno del territorio;

f) regulan los criterios de formación de las cargas de construcción, en lo que se refiere a las obras de urbanización primaria, secundaria y general de las intervenciones directas, en relación con los costes efectivos de tales obras y con los costes de atenuación de los impactos, además de sobre la base de la dimensión y de la complejidad territorial de los Municipios.

5. Las Leyes Regionales garantizan y regulan las competencias y las funciones administrativas concernientes al gobierno del territorio y a la planificación territorial de las Provincias, de las Ciudades Metropolitanas y de los Municipios, de conformidad con lo previsto por la ordenación estatal, según los principios de subsidiaridad, adecuación y diferenciación.

6. Las Provincias son titulares de las funciones de programación y de planificación territorial, aun en lo que se refiere a la tarea de asegurar la coherencia de los contenidos de las planificaciones del sector con el plan territorial de coordinación.

7. Los Municipios son titulares de las funciones administrativas correspondientes al gobierno del territorio, de conformidad con el artículo 118 de la Constitución. Los Municipios, en el ámbito de sus propias atribuciones y en lo previsto por la legislación regional, aseguran el ejercicio de la planificación urbanística y de la regulación de la edificación a través del plan del gobierno del territorio y de los actos normativos con él conectados.

Art. 11. *Líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional*

1. Constituyen las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, con referencia a los valores naturales y medioambientales:

a) la identidad, el reconocimiento, la variedad de los valiosos paisajes italianos no sólo por sus espacios y partes de gran valor, sino en relación con todo el territorio, urbano y periurbano, rural y montano, marino y costero, a través de medidas de protección, de limitación y de defensa, así como mediante la prudente gestión de los procesos de transformación, de planificación y de recuperación;

b) los espacios naturales protegidos y la presencia de una vasta naturaleza, diferenciada y articulada relacionados con una red ecológica que constituye la

condición necesaria para impedir la fragmentación de los *habitat,* para reducir la vulnerabilidad de los ecosistemas, para mantener una elevada biodiversidad y una calidad ambiental global del territorio;

c) el reconocimiento de los Alpes y de los Apeninos como sistemas de notable interés nacional. La República promueve actuaciones cuyo fin es reducir el abandono de las zonas montanas, proteger y revalorizar culturas y tradiciones locales, desarrollar actividades económicas compatibles y útiles para la recuperación y el mantenimiento del medioambiente y del territorio montano;

d) la protección de las costas italianas, como se dispone en el Plan de Protección del Medio Ambiente Costero y Marino, aprobado por decreto del Presidente del Gobierno (*Presidente del Consiglio dei ministri*), a propuesta del Ministro de Medio Ambiente (Ministro de Medio Ambiente y protección del territorio y del mar), de acuerdo con las Regiones costeras implicadas;

e) la potencia energética y la promoción y difusión de las fuentes energéticas renovables a las que se deben dirigir las actividades de programación, planificación de los usos y de las intervenciones incluso de edificación en el territorio; en cumplimiento de los objetivos y de las directivas de la legislación nacional y europea;

f) el empleo racional de las aguas, su protección de la contaminación, la prevención y reducción de los riesgos de desestabilización hidrogeológica, teniendo en cuenta los riesgos relacionados con el cambio climático, con el fin de promover, en la planificación y programación del territorio, un nivel unitario conforme a la cuenca hidrográfica.

g) el uso limitado del territorio no urbanizado, subordinando las intervenciones de transformación a una valoración de las alternativas con menor impacto ambiental, como la recuperación, el saneamiento, la adecuación de espacios ya utilizados, de infraestructuras, de construcciones o asentamientos existentes;

h) la protección del territorio rural para la preservación y el enriquecimiento de las redes ecológicas, de la diversidad ecológica y paisajística, en contraste con el abandono y la interrupción de los cuidados de manuntención y la promoción del papel específico de la agricultura multifuncional entendida como productora tanto de bienes, como de servicios medioambientales.

2. Las líneas fundamentales de la ordenación del territorio a que se refiere el apartado 1 están realizadas en armonía con las políticas definidas a nivel comunitario, nacional y regional y en coherencia con las opciones de sostenibilidad económica, social y medioambiental y con el Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo. Las líneas fundamentales de la ordenación del territorio están especificadas por decreto del Presidente del Gobierno, a propuesta de los ministros competentes, junto con el Ministro de Cultura *(Ministro per i beni e le attività culturali),* el Ministro de Fomento *(Ministro dei trasporti)* y con el Ministro de Economía y Hacienda *(Ministro dello sviluppo economico)* y de acuerdo con la Conferencia Unificada a que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo 281/1997, de 28 de agosto y siguientes modificaciones, por promulgar dentro de los doce meses de la entrada en vigor de la presente Ley. En el decreto del Presidente del Gobierno se especifican las modalidades y el plazo para poner al día, integrar y revisar las líneas fundamentales de la ordenación del territorio, a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, a propuesta de los ministros competentes y de acuerdo con la Conferencia Unificada.

3. El esquema del decreto del Presidente de Gobierno a que se refiere el apartado 2, que aporta la definición de las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional, se transmite a las Comisiones Parlamentarias competentes para expresar sus respectivos dictámenes, en los términos previstos por los respectivos reglamentos.

Art. 12. *Coordinación entre la protección y la revalorización del paisaje, del patrimonio cultural y paisajístico*

1. El Estado y los entes titulares de las funciones administrativas del gobierno del territorio ejercen las competencias a ellos atribuidas, relativas a la protección y la revalorización del patrimononio cultural y paisajístico, coordinándolas con aquéllas relacionadas con la normativa de transformación del paisaje, según los principios establecidos por la Convención Europea sobre el Paisaje, redactada en Florencia el 20 de octubre de 2000 y ratificada con la Ley 14/2006, de 9 de enero.

2. Las modalidades de coordinación a que se refiere el apartado 1, cuyo fin es asegurar para cada nivel institucional la calificación paisajística de la planificación en el ámbito del gobierno del territorio, se definen en el seno de la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado y las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

3. La planificación territorial se ejerce de conformidad con cuanto previsto por el Código del Patrimonio Cultural y del Paisaje, respecto al Decreto Legislativo 42/2004, de 22 de enero y siguientes modificaciones, en relación con el patrimonio protegido y con los valores de identidad. Relativas a la integración y a la armonización de la planificación del paisaje y a la del patrimonio paisajístico, se procede a la estipulación de acuerdos entre la Regiones o las Regiones implicadas y el órgano competente del Estado, también previniendo adecuados acuerdos para la protección y la revalorización de los recursos esenciales y no renovables.

Art. 13. *Coordinación entre la protección y la revalorización del medio ambiente*

1. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el Estado ejercen las competencias a ellos asignadas concernientes a la protección y revalorización del medio ambiente y del territorio, coordinándolas con las de competencia del Estado e integrándolas en el gobierno del territorio y colaboran en la protección y la rehabilitación del suelo y del subsuelo, así como la rehabilitación hidrogeológica del territorio, a través de la prevención de los fenómenos de desestabilización, la seguridad en las situaciones de

riesgo y la lucha contra la desertificación. Las modalidades de coordinación de las intervenciones se establecen en el seno de la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias autónomas de Trento y de Bolzano.

2. Con el fin de realizar una eficaz prevención y una tajante reducción de los riesgos hidrogeológicos, teniendo en cuenta también los riesgos relacionados con los cambios climáticos, los entes titulares de las funciones concernientes al gobierno del territorio aseguran la uniformidad de las directivas y la compatibilidad de las políticas del sector que inciden en el territorio, disponiendo, además, de una constante mejoría de las habituales políticas de gestión y de mantenimiento.

Art. 14. *Coordinación con la programación económica y la planificación de las infraestructuras de movilidad*

1. El Gobierno predispone, con regularidad anual, de acuerdo con la Conferencia Unificada a que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo 281/1997, de 28 de agosto y siguientes modificaciones, el Documento Nacional de Programación del Territorio.

2. El Documento Nacional de Programación del Territorio, que posee carácter programático y operativo, por redactar, teniendo en cuenta las líneas fundamentales de la ordenación del territorio nacional a que se refiere el artículo 11, tiene como finalidad la planificación, la programación y la ejecución de manera coordinada, integrada y sinérgica de las intervenciones de infraestructura del territorio, en relación con la asignación y con las prioridades de inversión económica, en coherencia con el Documento de Programación Económica-Financiera. El Documento de Programación del Territorio contiene, además, la verificación de los resultados conseguidos por las políticas y por los programas a que se refiere el artículo 9, apartados 1 y 2, y la coherencia programática para la mejor articulación territorial de las intervenciones correspondientes a las redes de infraestructura y a las obras de competencia estatal, al sistema de las ciudades y de las áreas metropolitanas, incluso de conformidad con el desarrollo del Sur y de las áreas marginales del país además de la promoción de programas innovadores en ámbito urbano que impliquen una intervención coordinada por parte de las diferentes administraciones del Estado.

3. Las Regiones, en coherencia con las directivas del Documento Nacional de Programación del Territorio, organizan sus propios Documentos de Programación y compiten con las opciones territoriales y con la consecución de los objetivos de desarrollo de las comunidades regionales.

4. Las Regiones determinan las modalidades de interrelación entre la planificación territorial y urbanística y la planificación y programación de la movilidad local y de las grandes áreas, con el fin de especificar los elementos de funcionalidad indispensables del sistema de movilidad en relación con las previsiones de localización de las nuevas funciones o de las intervenciones de regeneración de los tejidos urbanos. Los instrumentos del gobierno del territorio prevén la obligación de realizar con carácter preventivo las dotaciones necesarias y las funciones de gestión del transporte público local, determinando los costes correspondientes en relación con las potencialidades de desarrollo previstas y a la consiguiente demanda de movilidad.

TÍTULO III
REGULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Art. 15. *Instrumentos de la planificación*

1. La Ley Regional, en el ámbito de los principios fijados por la presente Ley, establece los instrumentos y las finalidades de la planificación en los distintos niveles institucionales, municipales y provinciales y regula:

a) El contenido, la duración temporal, las modalidades de actuación, la eficacia y los efectos de los instrumentos de planificación sobre el régimen conformador de los inmuebles;
b) el procedimiento de elaboración y de aprobación de los instrumentos de planificación y de sus eventuales puestas al día, respetando los principios de transparencia y de democracia a que se refiere el artículo 6 y el propio procedimiento.
c) los casos en que los instrumentos de planificación se someten a verificación en coherencia con los instrumentos de programación económica, con la planificación del sector y con cualquier otra disposición o plan, especificando el ente responsable y estableciendo sus modalidades correspondientes;
d) la creación de instrumentos de planificación intermunicipal y de la gestión integrada de los servicios interrelacionados en relación con la especificidad de determinados ámbitos territoriales homogéneos bajo el perfil social y económico o con la presencia en el territorio de Municipios de reducidas dimensiones; con tal fin las Regiones regulan también el procedimiento de formación del instrumento urbanístico intermunicipal y la constitución del carácter colectivo entre los entes locales implicados;
e) la creación simplificada de los instrumentos de planificación municipal, para los Municipios que tienen una dimensión y complejidad territoriales reducidas y condiciones socio-económicas particulares;
f) la promulgación de las medidas de salvaguardia ordinarias en el plazo de la aprobación de los instrumentos de planificación y de las de salvaguardia extraordinaria, con el fin de ordenar la suspensión de actuaciones de transformación urbanística-edificatoria del territorio tales que comprometan o que hagan más gravosa la ejecución de los instrumentos de planificación;
g) la aplicación de las normas de salvaguardia por observar en el territorio de los Municipios desprovistos de instrumentos de planificación;
h) la anulación de los instrumentos en contraste con la normativa urbanística y edificatoria estatal y regional vigente.

2. La planificación territorial regula los principales componentes de la ordenación del territorio y las correspondientes variantes estructurales, enlazando con

la programación y las políticas regionales y provinciales, apoyando formas de oportunas asociaciones municipales para la planificación local, determinando los posibles efectos conformadores de la propiedad o del territorio sobre los instrumentos de planificación municipal. La planificación territorial transpone y coordina las prescripciones referentes a las variantes medioambientales y territoriales constituidas por los recursos no renovables, así como, las vinculaciones territoriales, paisajísticas y medioambientales que derivan de los planes supralocales, de privativas disposiciones administrativas o de normas de ley. Con la Ley Regional se definen las modalidades con las cuales el instrumento de planificación territorial de coordinación provincial puede asumir valor de plan de protección en los sectores de protección de la naturaleza, de protección del medio ambiente, de las aguas y de la defensa del suelo, de la protección del paisaje y del patrimonio paisajístico, a condición que la definición de las relativas disposiciones suceda mediante acuerdos entre las Administraciones, incluso Estatales, competentes.

3. La Ley Regional regula los instrumentos territoriales a nivel local y pormenoriza en el ámbito de la planificación municipal o intermunicipal:

a) el nivel estructural del gobierno del territorio que se refiere a todo el territorio municipal;
b) el nivel operativo del gobierno del territorio;
c) el nivel reglamentario urbanístico-edificatorio.

4. El nivel estructural del gobierno del territorio:

a) determina las variantes territoriales y medioambientales;
b) contiene las opciones estratégicas de transformación y de desarrollo del territorio, armonizándolas con la regulación de la protección y la revalorización de la integridad física y medioambiental, así como de la identidad cultural del propio territorio;
c) transpone las vinculaciones morfológicas y descriptivas dispuestas por las planificaciones del sector o las concretas disposiciones administrativas o las normas de ley en materia del paisaje y del patrimonio paisajístico, las aguas y la defensa del suelo, la protección de la naturaleza y la protección del medio ambiente.

5. Las previsiones del nivel estructural del gobierno del territorio tienen valor conformador de la propiedad y de los otros derechos reales en los casos concernientes a las letras *a)* y *c)* del apartado 4.

6. El nivel operativo del gobierno del territorio, de conformidad con el nivel estructural a que se refiere el apartado 4, define las propuestas de uso de los inmuebles y regula las modalidades de ejecución de las actuaciones de transformación del territorio que se pondrán en marcha en el periodo de tiempo determinado por la Administración competente y de todos modos no superior a los cinco años, transcurridos los cuales pierde su validez.

7. El nivel operativo del gobierno del territorio tiene eficacia conformadora de los suelos y de la propiedad edificatoria junto con la obligación de realizar, al mismo tiempo, las actuaciones de transformación y las dotaciones territoriales necesarias, las infraestructuras para la movilidad y las obras públicas indispensables para la funcionalidad de los nuevos asentamientos.

8. Las previsiones de la planificación del nivel operativo se ejecutan a través de las modalidades compensadoras y equidistributivas o mediante la expropiación por utilidad pública. Las previsiones urbanísticas no realizadas de las intervenciones públicas y privadas pierden su vigencia en el momento en que se adoptan las nuevas previsiones.

9. Para la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística y de recuperación, la planificación de nivel operativo puede definir un nivel de viviendas de iniciativa pública o privada o bien mixta que prevea, en especial, la pluralidad de las funciones urbanísticas y edificatorias, las categorías de intervención y las casuales acciones de carácter social y económico, además de algunas formas de estímulo; la indicación de los órganos interesados en la promoción y la ejecución del programa; los ámbitos mínimos de intervención; la integración de los recursos públicos y privados; la integración de los instrumentos y también de gestión de los sectores de movilidad y de la producción de bienes y de servicios; los procedimientos administrativos y las modalidades concursales para acceder a las financiaciones públicas.

10. El nivel reglamentario urbanístico-edificatorio regula las modalidades de intervención y de gestión de los asentamientos existentes y de las áreas de conservación de las actividades agrícolas.

Art.16. *Niveles mínimos de las dotaciones territoriales*

1. La planificación y la programación del territorio prevén la dotación de equipamientos públicos y de servicios de interés público, colectivo y general para garantizar, en el territorio nacional, los niveles esenciales de aquellas prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, así como la dotación de redes y de infraestructuras que consientan la accesibilidad a los equipamientos urbanos y territoriales y la movilidad de los ciudadanos y de las mercancías.

2. Constituyen las dotaciones territoriales esenciales, indispensables para la obtención de los niveles de calidad urbana y para la realización de las intervenciones orgánicas de recualificación de los tejidos edificatorios, además de la infraestructura del territorio, los inmuebles y las actividades de gestión creados para la provisión de los servicios correspondientes con los siguientes derechos de ciudadanía:

a. salud, asistencia social y apoyo de la familia;
b. instrucción, innovación e investigación;
c. práctica de la libertad de religión;
d. disfrute del tiempo libre, de las zonas verdes, de la cultura, del deporte y del espectáculo;
e. movilidad y accesibilidad, transporte público y colectivo;
f. disfrute del paisaje, del patrimonio histórico-artístico y del medio ambiente;
g. apoyo a la iniciativa económica, en coherencia con la utilidad social y la seguridad del territorio y de los trabajadores;
h. servicio de viviendas sociales.

3. La Ley Regional garantiza que los instrumentos del gobierno del territorio incluyan la planificación y la programación de la dotación y de la gestión de los servicios primarios, secundarios y de interés general, especificando las obras y los elementos de gestión necesarios para la satisfacción de los servicios relativos a los derechos a que se refiere el apartado 2. Las previsiones de las dotaciones territoriales analizan y documentan las necesidades presupuestarias pasadas y futuras, así como el estado efectivo de accesibilidad y de disfrute de los servicios públicos, de interés público y general, determinando las modalidades, los criterios y los parámetros técnicos y económicos a través de los cuales se asegura el abastecimiento y la calidad de tales servicios, en relación tanto con las políticas sociales, locales y supralocales, como a través del concurso de los entes privados.

4. Las previsiones a que se refiere el apartado 3 se conforman según los niveles mínimos especificados por decreto del Presidente del Gobierno, a propuesta del Ministro de Fomento *(Ministro delle infrastrutture)* y de acuerdo con la Conferencia Unificada, a que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo 281/1997, de 28 de agosto y siguientes modificaciones, por promulgar dentro de los seis meses de la entrada en vigor de la presente Ley.

5. El decreto a que se refiere el apartado 4 especifica, en particular:

a. los niveles mínimos esenciales de los servicios indispensables relativos a los derechos a que se refiere el apartado 2;
b. los elementos económico-sociales que determinan la variación de los niveles mínimos esenciales a que se refiere la letra *a)*, además de las modalidades con las cuales los niveles esenciales mínimos se ponen periódicamente al día, en función de la evolución económica y social del País;
c. los elementos esenciales de protección de la higiene de la población, de los tejidos urbanos y del territorio, incluso con el fin de garantizar la salud pública, además de las prestaciones medioambientales y energéticas, con una referencia particular a la expansión de las fuentes de energía renovables y de ahorro energético;
d. los criterios para la verificación de la calidad y de la efectividad de las prestaciones del servicio asignado y para la determinación de las cuencas de excelente uso, en relación con el nivel institucional conveniente para la realización y la gestión de las dotaciones territoriales;
e. las categorías de las obras de urbanización primaria, secundaria y generales, establecidas su ampliación e su integración con Ley Regional, en relación con la calificación de los tejidos urbanos y del territorio.

6. Toda actuación de transformación urbanística y edificatoria del territorio está subordinada a la existencia o a la contextual realización de las obras de urbanización primaria, secundaria y general y contribuye al coste de tales obras. En las actuaciones de transformación urbanística y edificatoria, el coste efectivo de las obras de urbanización primaria y secundaria por realizar está repartido proporcionalmente, además del de las dotaciones territoriales, el de las atenuaciones y el de las compensaciones con relación a los impactos medioambientales de tales transformaciones. El coste efectivo de las obras de urbanización general está repartido en base a referencias paramétricas en el conjunto de las actuaciones que recaen en el territorio municipal. Los gravámenes estipulados se destinan a la realización de las obras de urbanización y a las dotaciones territoriales previstas por la planificación municipal.

7. La planificación define los ámbitos en los que puede ser propuesta la cesión gratuita por parte de los propietarios, individualmente o en forma de consorcio, de edificios destinados al servicio de vivienda social en relación con la necesidad local y en relación con la entidad y con el valor de la transformación, así como la ocasional dotación de alojamientos de precio tasado, concertado y social. Con la Ley Regional se regula el umbral mínimo de la citada cesión gratuita o dotación, además de los criterios y las modalidades de actuación de la transformación de tales ámbitos.

Art.17. *Marcos de información y sistema informativo territorial*

1. El Marco de información del territorio constituye el sistema integrado de las informaciones y de los datos indispensables para la comprensión de las condiciones, de las potencialidades, de las variantes territoriales y medioambientales y de las previsiones socioeconómicas de desarrollo. Esto provee la representación orgánica y la valoración del estado del territorio y de los procesos evolutivos que lo caracterizan y constituye una referencia indispensable para la definición de los objetivos y de los contenidos de la planificación territorial y del gobierno del territorio, además de para la valoración de los planes y de los programas de intervención.

2. El Marco de información contiene, en las formas y en los contenidos determinados con la Ley Regional, la lectura del territorio efectuada a través del análisis de los componentes ambientales, culturales y paisajísticos, económicos y sociales, demográficos y de infraestructura. Los Municipios, las Provincias y las Ciudades Metropolitanas, las Regiones y el Estado, solos o asociados entre ellos, participan en la formación y en la gestión del sistema informativo territorial que constituye la referencia informativa para la definición de los instrumentos de planificación del suelo y para la verificación de sus efectos, así como para el seguimiento del uso y de la reducción del uso del suelo.

3. Las Administraciones Públicas que desempeñan funciones de recogida, elaboración y puesta al día de datos y de informaciones correspondientes al territorio y al medio ambiente están obligadas a ponerlas a disposición de los entes territoriales que proceden a la predisposición de los planes y de los actos del gobierno del territorio, incluso de conformidad con la constitución del sistema informativo nacional y regional previsto por los apartados 1 y 2.

4. Las Regiones establecen, en conexión con las técnicas específicas establecidas por los organismos nacionales competentes, las modalidades para la recogida, la elaboración, la conservación y la difusión de

los datos, las características generales de los sistemas informativos geográficos y estadísticos además de las modalidades para asegurar la congruencia de los sistemas informativos territoriales previstos por el presente artículo, en coherencia con las indicaciones de carácter nacional, determinadas por el Estado, de acuerdo con la Conferencia Unificada a que se refiere el artículo 8 del Decreto Legislativo 281/1997, de 28 agosto y siguientes modificaciones.

5. Las Regiones determinan la transposición y las correspondientes modalidades de adquisición y de devolución de las informaciones concernientes a las variantes medioambientales y territoriales, incluso con el fin de poder disponer de un instrumento único de comunicación de las informaciones para la planificación y para las verificaciones de conformidad urbanística y de edificación. La Ley Regional regula las modalidades de colaboración y de intercambio de las informaciones y de la implementación de las mismas entre los entes territoriales de conformidad con la elaboración y puesta al día del marco de información de los planes, a que se refiere el apartado 3, y del seguimiento de la ejecución de los mismos.

Art.18. *Naturaleza del suelo rural*

1. El valor del suelo rural se reconoce como patrimonio de identidad y de biodiversidad, de las prácticas agronómicas y forestales sostenibles por preservar y revalorizar. La programación y la planificación del territorio persiguen la calidad y la sostenibilidad del desarrollo de las áreas agrícolas y del territorio no urbanizado, contraponiendo el uso del suelo incluso a través de la consolidación y la promoción del papel multifuncional desempeñado por la actividad agrícola, además de como medio frente al abandono y la carencia de mantenimiento del territorio, reconociendo el valor económico, social y cultural de la producción primaria y de los servicios medioambientales rentabilizados de las actividades agrícolas.

2. En ejecución de lo previsto por el apartado 1, las Regiones:

a) aseguran que los instrumentos de planificación impidan, en el territorio no urbanizado, actuaciones de transformación de las construcciones, con excepción de las actuaciones estrechamente relacionadas con el ejercicio de las actividades agrícolas y multifuncionales correspondientes, respetando los parámetros comparativos con la calidad y la extensión de los cultivos realizados y con la capacidad productiva prevista por los planes de desarrollo empresarial;

b) regulan las actuaciones de transformación urbanística y de edificaciones necesarias para el desarrollo de la agricultura y de las actividades multifuncionales conectadas con ellas y compatibles con la protección y la utilización de los recursos no renovables, con especial referencia al suelo y a los recursos hídricos;

c) promueven, por vía ejecutiva, la recuperación del patrimonio edificado rural existente y consienten la edificación sólo si es necesaria para el renta de la finca y para la explotación de las actividades agrícolas y de aquellas conectadas con ellas y para el mantenimiento del territorio.

3. Los instrumentos de programación y planificación territorial y del gobierno del territorio promueven medidas para la protección, la salvaguardia y la revalorización de los paisajes agrarios y montanos y, en particular, de las áreas de interés y con valor paisajístico-medioambiental.

Art.19. *Protección de los asentamientos históricos, calidad y regeneración urbana*

1. La planificación urbanística y del territorio persigue los objetivos de protección de los asentamientos históricos, de promoción de la calidad urbana y arquitectónica de la ciudad, además de la activación de los procesos de regeneración urbana.

2. Los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y las Regiones, en el ámbito de las respectivas competencias, de conformidad con la protección de la identidad y de la funcionalidad de inmuebles y tejidos edificatorios, especifican en los instrumentos de planificación, de acuerdo con los órganos del Estado competentes, los inmuebles que presentan, individualmente o en conjunto, valor testimonial de la cultura y de la civilización relativos a:

a. los tejidos edificables históricos y urbanos y los asentamientos históricos no urbanos;
b. los tejidos urbanos consolidados que poseen un trazado urbanístico significativo;
c. los asentamientos menores o aislados, las unidades de edificación y los espacios abiertos que poseen significativas y reconocibles características estructurales, tipológicas y formales.

3. Se mantiene en suspenso la competencia de los órganos del Estado de integrar una lista con los inmuebles especificados de conformidad con el apartado 2 con disposiciones administrativas propias.

4. Las transformaciones admisibles y los usos compatibles de los inmuebles especificados de conformidad con el apartado 2 están reguladas por los instrumentos del gobierno del territorio de los Municipios, de las Provincias o Ciudades Metropolitanas y de las Regiones, en el ámbito de las respectivas competencias, como se definen en la legislación regional. En el caso de que los citados inmuebles sean objeto de disposiciones inmediatamente preceptivas y vinculantes, definidas de acuerdo con los órganos competentes del Estado, los títulos habilitantes de obras y actividades, conformes a tales disposiciones, tienen lugar las autorizaciones de los citados órganos del Estado.

5. Los instrumentos de planificación, de conformidad con la promoción de la calidad urbana, tienden a garantizar, en las transformaciones urbanas y edificatorias, una adecuada articulación funcional de las propuestas de uso, una eficiente movilidad y accesibilidad a los asentamientos, una adecuada dotación de áreas verdes y de espacios para la colectividad y una correcta relación del mismo asentamiento con el contexto histórico-edificable, geomorfológico, medioambiental y paisajístico.

6. De conformidad con la recuperación de la identidad y de la funcionalidad de los inmuebles y de los tejidos edificatorios así como de la eliminación de las condiciones de degeneración, los instrumentos de planificación promueven la regeneración urbana, a través de actuaciones de conservación, de saneamiento, de recualificación y además a través de la sustitución de los tejidos edificatorios. Los Municipios, las Provincias, las Ciudades Metropolitanas y las Regiones, en el ámbito de sus respectivas competencias, integran las políticas de regeneración urbana con acciones de política social y asistencial, tendentes a la recuperación de la cohesión y de las solidaridades sociales, en particular en las zonas periféricas de las ciudades.

Art.20. *Competencia*

1. En el ámbito de la titularidad pública de la planificación del territorio, aun para el acrecentamiento de la calidad de las intervenciones y con el fin de procurar seguridad en su factibilidad, los instrumentos de planificación operativa a que se refiere el artículo 15, apartados 6 y siguientes, pueden prever formas de comparación competitiva adecuadas para promover y seleccionar la capacidad y los recursos empresariales y de proyecto privados y públicos, garantizando la publicidad y la transparencia del proceso y un tratamiento equitativo de la propiedad, así como asegurando la coherencia con el plan estructural a que se refiere el artículo 15, apartados 4 y 5, en el logro de los objetivos fijados por la administración pública.

2. La Ley Regional establece los casos en los que el recurrir a formas de concurrencia competencial es obligatorio y dicta sus modalidades operativas, aptas para garantizar la publicidad. La Ley Regional indica, además, las modalidades con las cuales los entes titulares de los derechos de edificación y promotores de las intervenciones de transformación participan también con contribuciones adicionales respecto a las establecidas por la normativa urbanística y edificatoria vigente, en la realización de las dotaciones de infraestructura, a que se refiere el artículo 16, y en las eventuales obras de atenuación de los impactos urbanísticos y medioambientales de las mismas intervenciones.

Art. 21. *Equidistribución urbanística y normativa de los derechos de edificación*

1. La equidistribución urbanística es una modalidad de ejecución cuyo fin es asegurar las transformaciones previstas por los instrumentos del gobierno del territorio, además de la igualdad de tratamiento entre las propiedades implicadas en las relativas previsiones a través de la repartición de las previsiones edificatorias y de las consiguientes cargas para las propiedades inmobiliarias que recaen en todo el ámbito objeto de transformación urbanística.

2. Las previsiones edificatorias y las correspondientes cargas se atribuyen a cada propietario incluido en un ámbito de transformación, como se establece en el plan del gobierno del territorio y en base a criterios generales determinados por la Región. Las previsiones edificatorias incluidas en el plan operativo pierden eficacia transcurridos cinco años desde la fecha de la entrada en vigor de las mismas en caso de que no se haya realizado la estipulación del acto, de todos modos aplicado, que define las modalidades de actuación en el ámbito de transformación.

3. Los propietarios de los bienes inmuebles que entran en el ámbito territorial de transformación se asocian en las formas previstas por la normativa vigente en la materia. Las propuestas de uso de las áreas de interés están determinadas por el plan del gobierno del territorio y localizadas mediante la atribución de la edificabilidad concedida al ámbito de transformación en los inmuebles por transformar con la cesión, al mismo tiempo, al Municipio de los inmuebles necesarios para la realización de las dotaciones territoriales. Las dotaciones territoriales del ámbito de transformación están a cargo de los sujetos actuantes; la pertinente realización puede acaecer como rebaja de las cargas de urbanización primaria y secundaria, respetando la normativa comunitaria vigente en la materia.

4. Para la constitución de la forma asociativa privada a que se refiere el apartado 3 es suficiente el 50,1 por ciento del valor catastral de los bienes inmuebles que entran en el ámbito de transformación. En caso de falta de constitución de la forma asociativa el Municipio puede expropiar las áreas con el fin de volverlas a asignar mediante un procedimiento de ejecución pública. En caso de que, constituido el consorcio, haya propietarios no adheridos, aquéllos que representan el 50,1 por ciento del valor catastral están habilitados para promover la puesta en marcha del procedimiento expropiatorio en favor propio de las áreas y de las construcciones de los mismos propietarios no adheridos dentro de los plazos asignados por el Municipio. La indemnización expropiatoria, puesta a cargo del consorcio, debe corresponder al valor venal de los bienes expropiados reducido de los costes de urbanización establecidos mediante acuerdo.

5. El plan del gobierno del territorio especifica:

a. los ámbitos territoriales en los que la ejecución acontece a través de la equidistribución urbanística que concierne al territorio por transformar, excluyendo las áreas agrícolas, los tejidos históricos y consolidados y las áreas no sujetas a transformación urbanística;
b. la edificabilidad territorial atribuida a los ámbitos de transformaciones equidistributivas;
c. la obligación de cesión de bienes inmuebles al Municipio para la realización de las dotaciones territoriales o de todos modos para espacios públicos, de utilidad pública, de interés general y colectivo;
d. las modalidades de proyecto unitario del ámbito de transformación;
e. cualquier otro criterio posterior o modalidad para la aplicación de la equidistribución urbanística no previsto por las letras *a)* y *d)*.

6. El uso de las previsiones edificatorias sobreviene a continuación de un contrato de transferencia de edificabilidad. Con dicho contrato el propietario de los bienes que recaen en un ámbito de transformación urbanística trasfiere la previsión edificatoria a otra área que entra en el mismo ámbito de transformación, en los

límites de capacidad edificatoria determinados por el plan del gobierno del territorio y de conformidad con lo previsto en el apartado 5.

7. El Registro de la Propiedad de los Registros Inmobiliarios provee al Registro de los Contratos a que se refiere el apartado 6, así como a las eventuales servidumbres públicas u otros gravámenes. El Municipio instituye también _con el fin de verificar el cumplimiento de los límites de incremento máximos de la capacidad edificatoria_ un registro de los contratos de transferencia de las previsiones edificatorias estipuladas, dotado de un idóneo sistema informativo con base catastral.

Art.22. *Evaluación integrada de los planes y los programas del gobierno del territorio*

1. La evaluación integrada, igualmente en ejecución de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, se aplica a los instrumentos de planificación con el fin de:

a) orientar las opciones del gobierno del territorio en base a los criterios de desarrollo sostenible;
b) incrementar la eficacia y eficiencia de las decisiones asumidas en el procedimiento de formación de los planes y de los programas, garantizando su coherencia interna y externa;
c) generar un sistema interrelacionado de planes y de programas que resulten adecuados, diferenciados y en relación de subsidiaridad, que garanticen la coherencia entre los diferentes niveles de planificación;
d) predisponer los elementos y las modalidades para la verificación del grado de consecución de los objetivos;
e) garantizar el uso de todas las informaciones disponibles que puedan ser razonablemente solicitadas, teniendo en cuenta los conocimientos, los contenidos y el nivel de detalle de los planes o de los programas, de su orden jerárquico y de las informaciones y de las evaluaciones obtenidas u obtenibles en el ámbito de otros niveles decisorios;
f) explicitar las razones de las opciones asumidas en el curso de la elaboración de los planes y de los programas, además de las opciones relativas a la determinación de los ámbitos de transformación para los cuales es previsible la ejecución a través de la modalidad equidistributiva y establecer la capacidad edificatoria máxima admisible;
g) anticipar en parte o, de todos modos, simplificar las actividades de la Evaluación de impacto ambiental para los proyectos generados por los planes o por los programas.

2. Para el logro de las finalidades a que se refiere el apartado 1 el proceso de evaluación integrada garantiza, incluso en coherencia con las líneas fundamentales de ordenación del territorio nacional definidas de conformidad con el artículo 11, una adecuada consideración de los efectos territoriales, medioambientales, sociales y económicos y de la salud humana de las opciones contenidas en los instrumentos de planificación, antes de su adopción, a través de la formación de balances socioeconómicos y territoriales-ambientales, *ex ante, in itinere* y *ex post,* concernientes a la eficacia del proceso de planificación territorial y urbanística.

3. Las Leyes Regionales al definir los contenidos y las modalidades de desarrollo de la evaluación integrada —en relación con la articulación de la planificación— establecen, en especial, la integración en el proceso de planificación de las evaluaciones de los efectos territoriales, medioambientales, sociales, económicos y de la salud humana, especificados de conformidad al apartado 2.

Art. 23. *Fiscalidad urbanística e inmobiliaria*

1. El Gobierno es el encargado de adoptar, dentro de los dieciocho meses de la fecha de entrada en vigor de la presente Ley, uno o más decretos legislativos orientados a la reordenación y a la armonización del régimen fiscal urbanístico e inmobiliario, previniendo formas de equidistribución o de compensación territorial de carácter intermunicipal, además de incentivar las intervenciones de regeneración urbana, para la mejora cualitativa y de prestación de los edificios y de los relativos tejidos urbanos, con particular atención al ahorro energético. El decreto se ejerce respetando los siguientes principios y criterios directivos:

a. la simplificación, armonización y selección de los impuestos concernientes al valor patrimonial de los inmuebles, al ciclo de transformación urbanística, de la producción edificatoria y de las transferencias inmobiliarias por lo que se refiere a los impuestos sobre el valor añadido, de registro, hipotecarios y catastrales y sobre el coste del trabajo. En particular, están previstas formas de neutralidad impositiva de las transferencias a que se refiere el artículo 21;
b. la reordenación de los incentivos previstos por el artículo 1 de la Ley 449/1997, de 27 de diciembre y siguientes modificaciones, y de los incentivos de análoga finalidad establecidos por la legislación vigente en la materia, previniendo también la estabilización del régimen de los incentivos destinados a específicas categorías de intervención, con el fin de promover la seguridad de los edificios o de sus partes estructurales y tecnológicas, el ahorro energético, la eliminación de las barreras arquitectónicas y la adecuación de los establecimientos, así como activar un programa de comunicación y de asistencia a las familias y a las empresas para la más eficaz y eficiente finalización de los citados incentivos;
c. la revisión de los criterios de elaboración del canon de construcción, con relación a la parte que se refiere al coste de la construcción, teniendo en cuenta, entre otras, las plusvalías inmobiliarias conseguidas tras las actuaciones públicas y de interés general, con el fin de consentir la promoción de la recuperación edificatoria y urbanística y la reutilización de las áreas abandonadas y degradadas, así como favorecer el proceso de sustitución edificatoria y de determinar los costes externos de naturaleza medioambiental, de infraestructura y territorial de las transformaciones urbanísticas.

2. Los esquemas de los Decretos Legislativos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, acompañados por una relación técnica, de conformidad con el artículo 11 *ter*, apartado 2, de la Ley 468/1978, de 5 de agosto y siguientes modificaciones, se someten al dictamen de las Comisiones parlamentarias competentes, una vez oída la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano. Los decretos son promulgados aun a falta del mencionado dictamen, transcurridos treinta días desde la fecha de su notificación.

Art. 24. *Normativa edificatoria y de expropiación*

1. La actividad edificatoria constituye parte integrante del proceso de transformación y de desarrollo del territorio y está sujeta a títulos habilitantes expedidos por el Ayuntamiento al propietario del inmueble o a quien tenga título para solicitarlo o bien elaborado en base a presupuestos de conformidad con la normativa urbanística y edificatoria. El ejercicio de la transformación urbanística y edificatoria del territorio comporta la obligación de participar, incluso plenamente, en la incidencia de tal transformación sobre el territorio y sobre el medio ambiente.

2. La realización de las obras y de las intervenciones edificatorias está sujeta a la verificación de subsistencia de las condiciones de seguridad estática y sísmica, tecnológica y de ingeniería, de salubridad, de ahorro energético de los edificios y de los establecimientos en ellos instalados, así como de accesibilidad y superación de las barreras arquitectónicas.

3. Las definiciones de las intervenciones edificatorias, establecidas por la normativa vigente en la materia, constituyen una referencia homogénea en el territorio nacional de conformidad con la solicitud de los títulos habilitantes a que se refiere el apartado 4.

4. Son títulos habilitantes de obras y actividades el permiso de construcción y la licencia de apertura de usos y actividades, como están regulados en la normativa vigente en la materia. Tales títulos son necesarios, en caso de construcción, cuando la Administración competente deba expresar una evaluación sobre la transformación edificatoria y, en caso de apertura de usos y actividades, cuando la transformación se consienta como consecuencia de una certificación de conformidad con los instrumentos urbanísticos, los reglamentos y las prescripciones edificatorias.

5. De conformidad con el presente artículo, las Regiones determinan:

a. los criterios para la normativa de las modalidades de construcción, con particular referencia al respeto de las normativas técnico-estéticas, higiénico-sanitarias, de seguridad y habitabilidad, además de la calidad de la prestación medioambiental y energética de los inmuebles;
b. las modalidades y las condiciones de los procedimientos relativos a los títulos habilitantes de obras y actividades, su eficacia temporal y las condiciones de caducidad, fijando tiempos perentorios y resultados ciertos, previniendo que, en caso de falta de respuesta por parte del Ayuntamiento, la solicitud se entiende que ha sido rechazada;
c. las modalidades de sustitución, sancionadora y de resarcimiento del daño en caso de incumplimiento de las obligaciones relativas a la letra *b)* por parte de la administración municipal;
d. las categorías de obras y los presupuestos de conformidad urbanística y edificatoria en base a las cuales el interesado tiene facultad de presentar una licencia de apertura de usos y actividades en lugar de la solicitud del permiso de construcción. En tal caso, se mantiene en suspenso el régimen sancionador penal, administrativo y civil previsto por el permiso de construcción;
e. la normativa de naturaleza onerosa de las categorías de intervención edificatoria que comportan la transformación urbanística y edificatoria del territorio, además de las sanciones por el retraso o el impago de la contribución por construcción;
f. las condiciones de interés público para la entrega del permiso de construcción en derogación de las previsiones de los instrumentos urbanísticos;

6. La expropiación de los bienes inmuebles o de los derechos relativos a los inmuebles puede ser dispuesto por la Administración para la ejecución de obras públicas, de utilidad pública o de interés público. Un bien se somete a la vinculación predeterminada para la expropiación en el momento efectivo del acto de aprobación del plan operativo del gobierno del territorio, predispuesto de conformidad con el artículo 15, apartados 6 y siguientes, o de otro instrumento equivalente determinado por el Ayuntamiento.

7. La vinculación predeterminada para la expropiación, a que se refiere el apartado 6, tiene una duración de cinco años, igual a la prevista en las previsiones edificatorias privadas a que se refiere el artículo 21. La vinculación predeterminada para la expropiación puede ser razonadamente reiterada, en correspondencia con lo dispuesto por el citado artículo 21, apartado 6, para las citadas previsiones edificatorias. En caso de reiteración de la misma debe ser prevista una indemnización, de conformidad con la normativa vigente en la materia.

TÍTULO IV
DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Art.25. *Disposiciones transitorias*

1. Las Regiones, antes de los seis meses de la entrada en vigor de la presente Ley, predisponen la adecuación de la propia normativa vigente en materia del gobierno del territorio en base a los principios de la presente Ley.

Art.26. *Atribución al Gobierno para la reordenación y la coordinación de la legislación vigente*

1. El Gobierno es el encargado de adoptar —dentro de los seis meses de la fecha de la entrada en vigor de la

presente Ley, a propuesta del Presidente del Gobierno, junto con los Ministros relacionados, previo acuerdo en el seno de la Conferencia Permanente para las relaciones entre el Estado, las Regiones y las Provincias Autónomas de Trento y de Bolzano y previo dictamen de las Comisiones Parlamentarias competentes— uno o más decretos legislativos que aporten la indicación enunciada por las normas derogadas o invalidadas a consecuencia de la entrada en vigor de las normativas regionales previstas por la presente Ley, así como las eventuales modificaciones sancionadoras de las disposiciones vigentes, estrechamente relacionadas con los contenidos de la presente Ley.

2. En la ejecución del decreto a que se refiere el apartado 1, el Gobierno se atiene a los siguientes principios y criterios:

a) la elaboración de un marco unitario en materia del gobierno del territorio, establecida la consideración prioritaria del nuevo sistema de relaciones institucionales derivante de los artículos 114, 117, 118 y 119 de la Constitución.

b) la consideración prioritaria de la unidad jurídica y económica, de la protección de los niveles esenciales de las prestaciones concernientes a los derechos civiles y sociales, del respeto de las normas y de los tratados internacionales y de la normativa comunitaria, de la protección del medio ambiente y del territorio, además de la incolumidad y la seguridad pública, respetando los principios generales en materia de los procedimientos administrativos;

c) la coordinación formal de las disposiciones de principio y su eventual simplificación, en el ámbito de las atribuciones de las instituciones de la República.

Art.27. *Informe para el Parlamento*

1. Antes del 30 de abril de cada año el Gobierno presenta al Parlamento un informe sobre el estado de ejecución de la presente Ley, con particular referencia a las medidas de coordinación de los instrumentos de programación del territorio definidos por los diferentes entes institucionales de la República, a la consecución de las finalidades establecidas por el Título I, a las acciones realizadas para el logro de los niveles mínimos de dotaciones territoriales a que se refiere el artículo 16, además de la realización del sistema informativo territorial a que se refiere el artículo 17.

Traducción del italiano: Sagrario del Río Zamudio.

Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial sostenible

Presentado al Parlamento por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de la República de Uruguay el 12 de septiembre de 2006

TÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 1. *Objeto*

La presente Ley establece el marco regulador general para el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, sin perjuicio de las demás normas aplicables y de las regulaciones, que por remisión de ésta, establezcan el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales. A tal fin:

a) define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia;
b) orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general;
c) diseña los instrumentos de ejecución de los planes y de actuación territorial.

Artículo 2. *Declaración de interés general*

Declárase de interés general el ordenamiento del territorio y de las zonas sobre las que la República ejerce su soberanía y jurisdicción. El ordenamiento territorial es cometido esencial del Estado y sus disposiciones son de orden público.

Artículo 3. *Concepto y finalidad*

A los efectos de la presente Ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

El ordenamiento territorial es una función pública que se ejerce a través de un sistema integrado de directrices, programas, planes y actuaciones de las instituciones del Estado con competencia a fin de organizar el uso del territorio.

Para ello, reconoce la concurrencia de competencias e intereses, genera instrumentos de promoción y regulación de las actuaciones y procesos de ocupación, transformación y uso del territorio.

Artículo 4. *Materia del ordenamiento territorial*

El ordenamiento y desarrollo territorial sostenible comprende:

a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.
b) El establecimiento de criterios para la localización de las actividades económicas y sociales.
c) La identificación y definición de áreas especiales de protección, por su interés ecológico, patrimonial, paisajístico, cultural y de conservación del medio ambiente y los recursos naturales.
d) La identificación de zonas de riesgo por la existencia de fenómenos naturales o de instalaciones peligrosas y asentamientos humanos vulnerables.
e) La definición de equipamiento e infraestructuras y de estrategias de consolidación del sistema de asentamientos humanos.
f) La previsión de territorio a los fines y usos previstos en los planes.
g) El diseño y adopción de instrumentos y procedimientos de gestión que promuevan la planificación del territorio.
h) La elaboración e instrumentación de programas, proyectos y actuaciones con incidencia territorial.
i) La promoción de estudios para la identificación y análisis de los procesos políticos, sociales y económicos de los que derivan las modalidades de ocupación y ordenamiento del territorio.

Artículo 5. *Principios rectores del ordenamiento territorial*

Son principios rectores del ordenamiento y desarrollo territorial sostenible:

1. La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.
2. La coordinación y cooperación, sin perjuicio de las competencias atribuidas, entre sí de las entidades públicas que intervienen en los procesos del territorio y

el fomento de la concertación entre el sector público, el privado y el social.

3. La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio.

4. La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial.

5. La distribución equitativa de las cargas y beneficios del proceso urbanizador entre los actores públicos y privados.

6. La recuperación por la comunidad de los mayores valores inmobiliarios generados por la planificación y actuación territorial pública.

7. La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes.

8. El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural.

9. La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

10. La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos.

11. La prevención de los conflictos con incidencia territorial.

12. El carácter público de la información territorial producida por las instituciones el Estado.

TÍTULO II
DERECHOS Y DEBERES TERRITORIALES CIUDADANOS

Artículo 6. *Derechos territoriales de las personas*

1. Derecho a un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales. Toda persona tiene derecho a que los poderes públicos establezcan un ordenamiento territorial adecuado a los intereses generales en el marco de los principios rectores del ordenamiento territorial.

2. Derecho a la participación en la elaboración de los planes. Toda persona tiene derecho a la participación en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

3. Derecho a la acción pública en defensa del ordenamiento territorial. Toda persona tiene el derecho de exigir a los gobiernos la iniciación de acciones tendientes a corregir las infracciones territoriales. De igual forma podrán exigir ante la sede judicial correspondiente la observancia de la legislación territorial y de los instrumentos de ordenamiento en todos los acuerdos, actos y resoluciones que adopten las instituciones públicas.

4. Derecho de acceso a la información territorial. Toda persona tiene derecho al acceso a la información sobre el territorio que dispongan las instituciones públicas.

5. Derecho a la información sobre el ordenamiento territorial. Toda persona podrá examinar gratuitamente la documentación integrante de los instrumentos de ordenamiento territorial en los registros de planes existentes. Asimismo tendrá derecho a ser informado por escrito por las instituciones públicas competentes de las condiciones territoriales aplicables a una zona determinada.

6. Derecho a uso y accesibilidad territorial. Toda persona tiene derecho al uso común y general de las redes viales, circulaciones peatonales, ribera de los cursos de agua, zonas libres y de recreo públicas y a acceder en condiciones no discriminatorias a equipamientos y servicios de uso público, de acuerdo con las normas existentes. Los instrumentos de ordenamiento territorial pertinentes establecerán las condiciones que deban reunir, al menos, los espacios públicos y los inmuebles de concurrencia pública, de forma que se garantice a todas las personas con movilidad reducida o limitación sensorial, la accesibilidad y el uso libre y seguro de su entorno.

Artículo 7. *Deberes territoriales de las personas*

Todas las personas tienen el deber de respetar las disposiciones del ordenamiento territorial y colaborar con las instituciones públicas en la defensa de su integridad a través del ejercicio racional y adecuado de sus derechos.

Asimismo las personas tienen el deber de proteger el medio ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural y de conservar y usar cuidadosamente los espacios y bienes públicos territoriales.

TÍTULO III
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

CAPÍTULO I
Disposiciones Generales

Artículo 8. *Tipos de instrumentos*

La planificación y ejecución se ejercerá a través de los siguientes instrumentos:

a. instrumentos del ámbito nacional: Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible y Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible;
b. instrumentos de ámbito regional: Estrategias Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible;
c. instrumentos de ámbito departamental: Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Ordenanzas Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible,

Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible;
d. instrumentos de ámbito interdepartamental;
e. instrumentos especiales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible.

La elaboración y aprobación de los instrumentos del ámbito nacional corresponde al Gobierno Nacional.

La elaboración y aprobación de los instrumentos del ámbito regional se realizará en forma concertada entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Departamentales comprendidos.

La elaboración y aprobación de los demás instrumentos es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales.

En la elaboración de los diferentes instrumentos se observarán los principios de información, participación, cooperación y coordinación entre las entidades públicas, sin perjuicio del respeto de la competencia atribuida a cada una de ellas.

Los instrumentos de planificación territorial referidos son complementarios y no excluyentes de otros planes y demás instrumentos destinados a la regulación de actividades con incidencia en el territorio dispuestos en la legislación específica correspondiente, excepto los que la presente Ley anula, modifica o sustituye.

Artículo 9. *Naturaleza y alcance*

Los instrumentos de ordenamiento territorial son de orden público y obligatorios en los términos establecidos en la presente Ley. Sus determinaciones serán vinculantes para los planes, proyectos y actuaciones de las instituciones públicas, entes y servicios del Estado y de los particulares.

CAPÍTULO II
Instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible de ámbito nacional y regional

Artículo 10. *Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituyen el instrumento general de la política pública en la materia.

Las Directrices Nacionales tendrán por objeto:

a) El establecimiento de las bases y principales objetivos estratégicos nacionales en la materia.
b) La definición básica de la estructura territorial y la identificación de las actuaciones territoriales estratégicas.
c) La formulación de criterios, lineamientos y orientaciones generales para los demás instrumentos de ordenamiento territorial, para las políticas sectoriales con incidencia territorial y para los proyectos de inversión pública con impacto en el territorio nacional.
d) La determinación de los espacios sujetos a un régimen especial de protección del medio ambiente y sus áreas adyacentes y las modalidades de aprovechamiento, uso y gestión de los recursos naturales.
e) La propuesta de los incentivos y sanciones a aplicar por los organismos correspondientes que contribuyan a la concreción de los planes.
f) La proposición de medidas de fortalecimiento institucional y el apoyo a la coordinación y cooperación, para la gestión planificada del territorio.

Artículo 11. *Elaboración y aprobación de las Directrices Nacionales*

Las Directrices Nacionales serán elaboradas por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, en el marco del Comité Nacional de Desarrollo Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

En el proceso de elaboración de las Directrices Nacionales se garantizará la participación directa de las entidades públicas con competencia relevante en la materia y de los Gobiernos Departamentales.

El proyecto será elevado al Poder Ejecutivo, el que lo remitirá al Poder Legislativo para su aprobación.

Artículo 12. *Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Constituyen Programas Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible los instrumentos cuyo objetivo fundamental será establecer las bases estratégicas y las acciones para la coordinación y cooperación entre las instituciones públicas en ámbitos territoriales concretos o en el marco de sectores específicos de interés territorial nacional.

La elaboración de los Programas Nacionales corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, por sí o mediante la elaboración conjunta de éste con otros organismos públicos, en el marco del Comité Nacional de Desarrollo Territorial y con el asesoramiento de la Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial.

Los Programas Nacionales serán elevadas al Poder Ejecutivo para su aprobación. Tendrán la vigencia y mecanismos de revisión que establezcan.

Artículo 13. *Estrategias Regionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Constituyen Estrategias Regionales de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sostenible los instrumentos de carácter estructural referidos a partes del territorio nacional que, abarcando en todo o en parte áreas de dos o más departamentos que comparten problemas y oportunidades en materia de desarrollo y gestión territorial, precisan de coordinación supradepartamental para su óptima y eficaz planificación.

Las Estrategias Regionales contendrán al menos las siguientes determinaciones:

a) Objetivos regionales de mediano y largo plazo para el ordenamiento y desarrollo territorial sostenible.
b) Lineamientos de estrategia territorial contemplando la acción coordinada del Gobierno Nacional,

los Gobiernos Departamentales y los actores privados.

c) La planificación de servicios e infraestructuras territoriales.

d) Propuestas de desarrollo regional y fortalecimiento institucional.

Artículo 14. *Elaboración y aprobación de las Estrategias Regionales*

Las Estrategias Regionales, serán elaboradas mediante un procedimiento de concertación formal entre el Gobierno Nacional representado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y los Gobiernos Departamentales involucrados.

Se establecerán en cada caso y de forma consensuada el ámbito y el procedimiento de elaboración, debiéndose prever la participación del Comité Nacional de Desarrollo Territorial y la consulta con los principales actores de la sociedad civil.

Las Estrategias Regionales serán aprobadas por el Poder Ejecutivo y por los Gobiernos Departamentales involucrados.

CAPÍTULO III
Instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible de los ámbitos departamental e interdepartamental

Artículo 15. *Competencias departamentales de ordenamiento territorial*

Los Gobiernos Departamentales tendrán la competencia para categorizar el suelo, así como para establecer y aplicar regulaciones territoriales sobre usos, fraccionamientos, urbanización, edificación, demolición, conservación, protección del suelo y policía territorial, en todo el territorio departamental mediante la elaboración, aprobación e implementación de los instrumentos establecidos por esta Ley, en el marco de la legislación aplicable.

Artículo 16. *Ordenanza Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

La Ordenanza Departamental de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituye el instrumento con las determinaciones generales respecto a la gestión, planificación y actuación territorial en toda la jurisdicción del departamento.

La Ordenanza, al menos, incluirá:

a) La definición de los instrumentos de planificación y actuación territorial a aplicar por el Gobierno Departamental y los procedimientos y contenidos de los instrumentos departamentales.

b) La definición de procedimientos y criterios para la elaboración de planes, la definición de estándares y normas generales de regulación del uso del suelo y régimen urbanístico, fraccionamientos, condiciones generales para las obras y transformaciones territorial y las normas de administración y policía territorial.

c) La determinación de normas generales de regulación territorial, protección del medio ambiente y recursos naturales, del patrimonio cultural y de los bienes de dominio público.

d) Las normas de aplicación en el territorio que carezca de Planes Locales de Ordenamiento Territorial, así como la delimitación de las áreas locales o microrregiones que requieran de éstos.

La Ordenanza podrá definir los límites territoriales de las categorías primarias en la categorización de suelo, así como las subcategorías secundarias dentro de éstas. A falta de Planes Locales de Ordenamiento Territorial, podrá especificar el ordenamiento de los centros poblados y sus microrregiones, en forma subsidiaria a la aprobación de aquéllos.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Ordenanzas Departamentales.

Artículo 17. *Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Las Directrices Departamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural del territorio departamental, determinando las principales decisiones sobre el proceso de ocupación, desarrollo y uso del mismo.

Tienen como objeto fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio departamental, mediante el ordenamiento del suelo y la previsión de los procesos de transformación del mismo.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de las Directrices Departamentales.

Artículo 18. *Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Los Planes Locales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituyen los instrumentos de ordenamiento estructural y detallado de las áreas locales o microrregionales que lo requieran.

Tienen como objetivo fundamental planificar el desarrollo integrado y ambientalmente sustentable del territorio respectivo, mediante el ordenamiento, la transformación y el control de la utilización del suelo.

Los Planes Locales, al menos, incluirán:

a) La definición de una estrategia de utilización del territorio coherente con los instrumentos de ordenamiento territorial de ámbito superior.

b) La categorización del suelo en todo su ámbito, su ordenamiento estructural y detallado y los lineamientos para otros instrumentos de planificación.

c) El establecimiento de la red básica de infraestructuras, de servicios y equipamientos públicos y de espacios libres.

d) La formulación de lineamientos espaciales para las políticas sectoriales y los programas de actuación.

Es de competencia exclusiva de los Gobiernos Departamentales la elaboración y aprobación de los

presentes instrumentos, así como la definición del ámbito de cada Plan Local.

Artículo 19. *Planes Interdepartamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Los Planes Interdepartamentales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible constituyen el instrumento que establece el ordenamiento estructural y detallado, formulado por acuerdo de partes, en los casos de microrregiones compartidas.

Tendrán la naturaleza de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial y serán elaborados y aprobados por dos o más Gobiernos Departamentales.

CAPÍTULO IV
Instrumentos especiales de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Artículo 20. *Instrumentos Especiales*

Constituyen Instrumentos Especiales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible los instrumentos complementarios o supletorios de los anteriores, entre los que se podrán incluir, entre otros: Planes Parciales, Planes Sectoriales, Programas de Actuación Integrada y los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios.

Los Instrumentos Especiales deberán ser aprobados por las respectivas Juntas Departamentales y tendrán efecto vinculante sobre los derechos y deberes de las personas y de la propiedad inmueble.

Artículo 21. *Planes Parciales y Planes Sectoriales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible*

Los Planes Parciales constituyen instrumentos para el ordenamiento detallado de áreas identificadas por el Plan Local o por otro instrumento, con el objeto de ejecutar actuaciones territoriales específicas de: protección o fomento productivo rural; renovación, rehabilitación, revitalización, consolidación, mejoramiento o expansión urbana; conservación ambiental y de los recursos naturales o el paisaje; entre otras.

Los Planes Sectoriales constituyen instrumentos para la regulación detallada de temas específicos en el marco del Plan Local o de otro instrumento y en particular para el ordenamiento de los aspectos territoriales de las políticas y proyectos sectoriales con impacto estructurante.

Los Planes Parciales y los Planes Sectoriales serán aprobados por las respectivas Juntas Departamentales y se formalizarán en los documentos adecuados conforme a la Ordenanza Departamental.

Artículo 22. *Programas de Actuación Integrada*

Los Programas de Actuación Integrada constituyen el instrumento para la transformación de sectores de suelo categoría urbana, suelo categoría sub-urbana o con el atributo de potencialmente transformable e incluirán, al menos:

a) la delimitación del ámbito de actuación en una parte de suelo con capacidad de constituir una unidad territorial a efectos de su ordenamiento y actuación;
b) la programación de la efectiva transformación y ejecución;
c) las determinaciones estructurantes, la planificación pormenorizada y las normas de regulación y protección detalladas aplicables al ámbito.

Tienen por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de cargas y beneficios, retorno de las valoraciones, urbanización, construcción o desarrollo entre otros.

El acuerdo para autorizar la formulación de un Programa de Actuación Integrada se adoptará por la Intendencia de oficio o a instancia de parte, la que deberá presentar la propuesta del ámbito sugerido y justificación de la viabilidad de la actuación.

La Intendencia podrá autorizar la elaboración del Programa de Actuación Integrada y la posterior ejecución por gestión pública, privada o mixta, según los criterios establecidos en la Ordenanza Departamental.

La elaboración por iniciativa privada únicamente podrá autorizarse cuando cuente con la conformidad de la mayoría de los propietarios de suelo en el ámbito propuesto y se ofrezcan garantías suficientes de su ejecución, todo ello en arreglo a lo que establezca además la Ordenanza Departamental.

Artículo 23. *Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios*

Los Inventarios, Catálogos y otros instrumentos de protección de Bienes y Espacios son instrumentos complementarios de ordenamiento territorial, que identifican y determinan el régimen de protección para las construcciones, conjuntos de edificaciones y otros bienes, espacios públicos, sectores territoriales o zonas de paisaje en los que las intervenciones se someten a requisitos restrictivos a fin de asegurar su conservación o preservación acordes con su interés cultural de carácter histórico, arqueológico, artístico, arquitectónico, ambiental o patrimonial de cualquier orden.

Éstos se podrán aprobar como instrumentos independientes o como simples documentos integrados en los otros instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible.

Las Intendencias mantendrán un registro actualizado de todos los inmuebles inventariados o catalogados, con información suficiente de su situación física y jurídica y la expresión de las medidas y grado de protección a que estén sujetos. Esta información deberá ser inscripta en el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial.

Capítulo V
Elaboración de los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Artículo 24. *Elaboración de los instrumentos de ámbito departamental*

Corresponde a la Intendencia la iniciativa para la elaboración de los instrumentos del ámbito departamental y serán aprobados por la Junta Departamental en las condiciones que determina la

presente Ley. El Poder Ejecutivo y los entes y servicios públicos prestarán su colaboración y facilitarán los documentos e información necesarios.

Artículo 25. *Puesta de Manifiesto. Suspensión cautelar*

En el proceso de elaboración de los instrumentos de los ámbitos regional, departamental e interdepartamental se redactará el avance que contenga los principales estudios realizados y los criterios y propuestas generales que orientarán la formulación del documento final.

El órgano competente dispondrá, en todos los casos indicados en el inciso precedente, la Puesta de Manifiesto del avance por un período no menor a los treinta días a efectos de la consulta y recepción de las observaciones, la que será ampliamente difundida.

A partir del inicio de la elaboración de los avances de los instrumentos, los Gobiernos Departamentales podrán establecer fundadamente como medida cautelar, la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición, en ámbitos territoriales estratégicos o de oportunidad. La suspensión cautelar se extinguirá, en todos los casos, con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Artículo 26. *Aprobación previa y Audiencia Pública*

Los instrumentos se someterán a la consideración del órgano competente para adoptar su aprobación previa, a efectos de abrir el período de audiencia pública y solicitud de informes.

La audiencia pública será obligatoria para los Planes Locales y para todos los Instrumentos Especiales, siendo su realización facultativa para los restantes instrumentos.

La publicación de la aprobación previa determinará la suspensión de las autorizaciones de usos, fraccionamientos, urbanización, construcción o demolición en terrenos en los ámbitos en el que las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen vigente. Esta suspensión se extinguirá en todo caso con la aprobación definitiva del instrumento respectivo.

Se podrán solicitar informes a las instituciones públicas, entes y servicios descentralizados respecto a las incidencias territoriales en el ámbito del instrumento.

Previo a la aprobación definitiva, se deberá solicitar al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente el informe sobre la correspondencia del instrumento con los demás vigentes y realizar el procedimiento ambiental que corresponda, el que dispondrá del plazo de treinta días hábiles desde la recepción para expedirse, vencido el cual sin pronunciamiento se entenderá como emitidos en sentido favorable.

Artículo 27. *Naturaleza jurídica. Publicación*

Los instrumentos del ámbito departamental tendrán la naturaleza jurídica de Decretos Departamentales a todos sus efectos.

La omisión de las instancias obligatorias de participación ciudadana acarreará la nulidad del instrumento de ordenamiento territorial pertinente.

Todos los instrumentos previstos en la presente Ley deberán ser publicados en el Diario Oficial e, integralmente incluyendo los recaudos gráficos, en la página web oficial correspondiente.

Artículo 28. *Efectos de la entrada en vigor de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial*

La entrada en vigor de los instrumentos previstos en la presente Ley producirá los siguientes efectos:

a) La vinculación de los terrenos, instalaciones y edificaciones al destino definido por el instrumento y al régimen jurídico del suelo que les sea de aplicación.
b) No podrán otorgarse autorizaciones contrarias a las disposiciones de los instrumentos. Esta determinación alcanza al proceso de Autorización Ambiental Previa que se tramitará sólo para proyectos encuadrados en el instrumento de ordenamiento y desarrollo territorial aplicable. En los casos de apertura de minas y canteras quedará habilitada de oficio la gestión para la posible revisión del instrumento que se trate.
c) La declaración automática de fuera de ordenamiento, total o parcialmente incompatibles con el instrumento respectivo, para las instalaciones, construcciones, fraccionamientos o usos, concretados con anterioridad a la entrada en vigor y que resulten disconformes con el nuevo ordenamiento.
d) La obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones de carácter vinculante para todas las personas, públicas y privadas.
e) La obligatoriedad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración de los medios de ejecución forzosa frente a los incumplimientos.
f) La declaración de utilidad pública sobre los terrenos, instalaciones y construcciones correspondientes, cuando prevean obras públicas o delimiten ámbitos de actuación a ejecutar mediante expropiación.

Existiendo instrumento vigente, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial, MEVIR y toda entidad pública, deberán construir las viviendas objeto de su competencia únicamente dentro de las previsiones de dichos instrumentos, obteniendo previamente el permiso de construcción respectivo. Esta disposición también rige para todo tipo de construcciones de la Administración Central, los entes y servicios descentralizados, cuando construyan por sí o mediante contrato de cualquier tipo.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente expedirá un dictamen técnico de Viabilidad Territorial en caso de no existir instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible vigentes y aplicables para la zona de implantación de un emprendimiento para el que corresponda la autorización ambiental previa de acuerdo con la Ley 16.466 de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

Artículo 29. *Seguimiento durante la vigencia*

Los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente Ley deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia, con independencia de sus determinaciones para la revisión total o parcial. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, poniendo de manifiesto los resultados de su gestión.

Artículo 30. *Revisión de los Instrumentos de Ordenamiento Territorial*

Las modificaciones en las determinaciones de los instrumentos deberán ser establecidas por instrumentos de igual jerarquía y observando el mismo procedimiento seguido para su elaboración y aprobación.

Toda alteración del ordenamiento establecida por un instrumento que aumente la edificabilidad o desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias para mantener la proporcionalidad y calidad de los equipamientos.

Los instrumentos serán revisados cuando se produzcan los supuestos o circunstancias que él mismo defina, así como siempre que se pretenda introducir alteraciones en él o en el territorio.

Los instrumentos podrán prever procedimientos de revisión menos exigentes para modificaciones de aquellas determinaciones que hayan definido como no sustanciales.

TÍTULO IV
LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL SOSTENIBLE

CAPÍTULO I
Disposiciones Básicas

Artículo 31. *Categorización de suelo en el territorio*

La competencia exclusiva del Gobierno Departamental para la categorización de suelo en el territorio del departamento se ejercerá mediante los instrumentos de ordenamiento territorial de su ámbito.

El suelo se podrá categorizar en: suelo categoría rural, suelo categoría urbana, suelo categoría sub-urbana. Para cada categoría podrán disponerse en los instrumentos subcategorías, además de las que se establecen en la presente Ley.

Los Gobiernos Departamentales podrán categorizar con carácter cautelar como suelo categoría sub-urbana o suelo categoría rural, áreas de territorio que entiendan necesario proteger hasta tanto elaboren instrumentos que lo categoricen en forma definitiva y dictarán simultáneamente las disposiciones de protección necesarias.

Artículo 32. *Suelo Categoría Rural*

El suelo categoría rural comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías:

a) Suelo categoría rural productiva, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine.
b) Suelo categoría rural natural, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costas.

También podrá abarcarse como suelo categoría rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a fines agropecuarios, forestales o similares y que no se encuentren en ese uso.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1.º del Artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, se podrá comprender como incluido en el concepto de propiedad inmueble rural aquellos inmuebles y sus mejoras destinados a actividades primarias localizados en las zonas categorizadas como suelo rural por los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los suelos de categoría rural quedan, por definición, excluidos de todo proceso de urbanización, de fraccionamiento con propósito residencial o para instalaciones industriales, de logística o servicios y comprendidos en toda otra limitación que establezcan los instrumentos.

Artículo 33. *Suelo Categoría Urbana*

El suelo categoría urbana comprenderá las áreas de territorio de los centros poblados, fraccionadas, con las infraestructuras y servicios en forma regular y total, así como aquellas áreas fraccionadas parcialmente urbanizadas en las que los instrumentos de ordenamiento territorial pretenden mantener o consolidar el proceso de urbanización.

En el suelo categoría urbana los instrumentos podrán establecer las subcategorías de:

a) Suelo categoría urbana consolidado, cuando se trate de áreas urbanizadas dotadas al menos de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público; todo ello en calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que deban destinarse las parcelas.
b) Suelo categoría urbana no consolidado, cuando se trate de áreas en las que, existiendo como mínimo redes de agua potable, vialidad y energía eléctrica, la ocupación de las parcelas por edificación alcance la calidad y proporción adecuada a las necesidades de los usos a que se destinen éstas.

Asimismo podrán tener la categoría de suelo categoría urbana no consolidado las zonas degradadas o

en desuso que, de conformidad con las previsiones de los instrumentos, deban ser objeto de actuaciones con la finalidad de su consolidación o renovación.

A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1º del Artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad inmueble urbana se podrá adjudicar al suelo categoría urbana.

Artículo 34. *Suelo Categoría Sub-urbana*

El suelo categoría sub-urbana comprenderá las áreas de suelo constituidas por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados, según lo establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial.

Son instalaciones y construcciones propias de suelo categoría sub-urbana las: habitacionales, turísticas residenciales, deportivas, recreativas, industriales, de servicio, logística o similares, las que únicamente podrán localizarse en suelo categorizado como categoría sub-urbana o categoría urbana. A los efectos de lo dispuesto por el numeral 1.º del Artículo 297 de la Constitución de la República, así como toda otra legislación y en especial sobre fraccionamientos, el concepto de propiedad de inmuebles suburbanos se podrá adjudicar, en todo o en partes, indistintamente al suelo categoría sub-urbana o al suelo categoría urbana.

Artículo 35. *Atributo de potencialmente transformable*

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán delimitar ámbitos de territorio como potencialmente transformables. Sólo se podrá transformar un suelo incluido dentro de una categoría en otra, en áreas con el atributo de potencialmente transformable.

Únicamente será posible incorporar terrenos a los suelos categoría urbana y categoría sub-urbana mediante la elaboración y aprobación de un programa de actuación integrada para una unidad de actuación específicamente delimitada dentro de suelo con el atributo de potencialmente transformable.

Mientras no tenga lugar la aprobación del correspondiente programa de actuación integrada, el suelo con el atributo de potencialmente transformable estará sometido a las determinaciones establecidas para la categoría de suelo en que fuera incluido.

Artículo 36. *Condiciones generales de los instrumentos. Límites y estándares mínimos*

Los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible en las áreas delimitadas de suelo categoría urbana, suelo categoría sub-urbana o suelo con el atributo de potencialmente transformable, preverán las reservas de espacios libres y equipamiento, así como límites de densidad y edificabilidad.

Con carácter general, en las actuaciones residenciales, industriales, de servicios, turísticas, deportivas, de recreación u otras, las reservas para espacios libres, equipamientos, cartera de tierras y otros destinos de interés municipal, departamental o nacional, sin perjuicio del área destinada a circulaciones, no podrán ser inferiores al 10% (diez por ciento) del ámbito.

El Gobierno Departamental, atendiendo a las características socioeconómicas de su ámbito jurisdiccional o la dotación de áreas para circulaciones públicas del proyecto, podrá disminuir el citado estándar hasta en un 20% (veinte por ciento) respecto de lo establecido precedentemente.

Los terrenos antes referidos deberán ser cedidos de pleno derecho a la Intendencia o a la entidad pública que ésta determine, como condición inherente a la actividad de ejecución territorial.

En todos los casos los instrumentos de ordenamiento territorial exigirán que las nuevas urbanizaciones y fraccionamientos antes de su autorización definitiva:

a) ejecuten la red vial y la conexión a la estructura vial general para continuidad de la trama preexistente en el ámbito;
b) ejecuten las redes de infraestructura de: agua potable, drenaje de aguas pluviales, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público.

Los nuevos emprendimientos deberán asumir la ejecución de la totalidad de estas infraestructuras para asegurar a cada solar la posibilidad de conexión directa a ellas u otorgar garantía real o personal suficiente a favor del Gobierno Departamental por el valor de dichas infraestructuras.

La evacuación de aguas servidas deberá estar conectada a la red urbana preexistente en el sector o realizada a través de un sistema técnicamente avalado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Aguas y Saneamiento, y aprobado por la Intendencia para cada caso.

CAPÍTULO II
Régimen general de los derechos y deberes territoriales de la propiedad inmueble

Artículo 37. *Derechos generales de la propiedad de suelo*

Forman parte del contenido del derecho de propiedad de suelo las facultades de utilización, disfrute y explotación normales del bien de acuerdo con su situación, características objetivas y destino de conformidad con la legislación vigente.

Las limitaciones al derecho de propiedad incluidas en las determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial se consideran comprendidas en el concepto de interés general declarado en la presente Ley y, por remisión a ésta, a la concreción de los mismos que resulte de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El cumplimiento de los deberes vinculados al ordenamiento territorial establecidos por la presente Ley es condición para el ejercicio de las facultades del derecho de propiedad inmueble.

El ejercicio del derecho a desarrollar actividades y usos, a modificar, a fraccionar o a construir, por parte de cualquier persona, privada o pública, física o jurídica, en cualquier parte del territorio, está condicionado a la

obtención del acto administrativo de autorización respectivo, salvo la excepción prevista en el suelo categoría rural productiva.

Artículo 38. *Derecho de superficie*

El propietario de un inmueble, privado o fiscal, podrá conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. El derecho de superficie es el derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar de bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable y dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo. El titular del derecho de superficie tendrá respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble respecto de éste.

Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en éste, salvo estipulación contractual en contrario.

Artículo 39. *Deberes generales relativos a la propiedad inmueble*

Se reconocen como deberes para los titulares de inmuebles, en el marco de la legislación vigente y en función del interés general, entre otros, los siguientes:

1. Deber de usar. Los propietarios de inmuebles deberán destinarlos efectivamente al uso dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial conforme a la presente Ley y las determinaciones que se establezcan conforme a los mismos durante su aplicación. Este deber comprende la contribución a la acción de las entidades públicas en el marco de la legislación aplicable.
2. Deber de conservar. Todos los propietarios de inmuebles deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando las obras de conservación oportunas y cumpliendo las disposiciones que a tal efecto dictamine el Gobierno Departamental competente.
3. Deber de proteger el medio ambiente y la diversidad. Todos los propietarios quedarán sujetos a las normas sobre protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio natural, absteniéndose de cualquier actividad perjudicial para los mismos. Se comprende el deber de resguardar el inmueble frente al uso productivo de riesgo o la ocupación de suelo con fines habitacionales en zonas de riesgo.
4. Deber de proteger el patrimonio cultural. Todos los propietarios deberán cumplir las normas de protección del patrimonio cultural, histórico, arqueológico, arquitectónico, artístico y paisajístico, incumbe y afecta a todos los propietarios de bienes inmuebles.
5. Deber de edificar. Los propietarios deberán, a su costo, ejecutar las infraestructuras urbanas o las construcciones establecidas en las autorizaciones conferidas y en los plazos fijados por éstas, de conformidad con los instrumentos de ordenamiento territorial. Este deber comprende la obligatoriedad de edificar en los lotes privados en una zona urbanizada cuando así lo determinen los instrumentos aplicables.
6. Deber de transferir. Los propietarios de los inmuebles deberán transferir gratuitamente cuando así legalmente corresponda, las áreas de suelo a la Administración que dispongan los instrumentos de ordenamiento territorial en el marco de lo establecido en la presente Ley.
7. Deber de cuidar. Los propietarios de inmuebles deberán vigilarlos y protegerlos frente a intrusiones de terceros, haciéndose responsables en caso de negligencia de las acciones que éstos puedan ejercer en contravención a lo dispuesto por los instrumentos de ordenamiento territorial o en menoscabo de los deberes territoriales.
8. Deber de rehabilitar y restituir. Los propietarios de inmuebles quedarán sujetos al cumplimiento de las normas de rehabilitación patrimonial o de restitución ambiental.

CAPÍTULO III
Facultades y obligaciones territoriales particulares

Artículo 40. *Régimen del suelo categoría rural productiva y del suelo categoría rural natural*

Los propietarios de terrenos categorizados como suelo categoría rural productiva o suelo categoría rural natural tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, forestal, en general productiva rural o minera y extractiva, a las que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza, sin más limitaciones que las impuestas por la legislación aplicable.

Los demás usos en el suelo categoría rural productiva que pudieran ser admisibles por no implicar riesgos de su transformación, precisarán de la oportuna autorización de la Intendencia, si así lo dispusieran los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

En el suelo categoría rural productiva y en el suelo categoría rural natural quedan prohibidas las edificaciones que puedan generar necesidades de infraestructuras y servicios urbanos, representen el asentamiento de actividades propias del medio urbano en detrimento de las propias del medio rural o hagan perder el carácter rural o natural al paisaje

Quedan exceptuadas de la autorización para edificar en suelo categoría rural productiva la vivienda del productor rural y del personal del establecimiento y aquellas edificaciones directamente referidas a la actividad rural, salvo que un instrumento de ordenamiento territorial así lo exija.

Artículo 41. *Régimen del suelo categoría urbana consolidado*

Los propietarios de parcelas en suelo categoría urbana consolidado tendrán derecho a edificar y usar conforme a las determinaciones establecidas en los instrumentos de ordenamiento territorial, así como estarán obligados a ejecutar, a su costo, las obras de conexión de la parcela a las infraestructuras existentes a fin de garantizar la condición de solar de la misma.

En aquellos ámbitos señalados en los instrumentos de ordenamiento territorial y en los casos que determine la Intendencia, los propietarios de los solares baldíos o terrenos con edificación ruinosa, deberán edificarlos o rehabilitar sus construcciones, en el plazo máximo que establezcan los mismos.

Artículo 42. *Facultades de la propiedad inmueble en suelo categoría urbana no consolidado y suelo con el atributo de potencialmente transformable*

Los propietarios de inmuebles en suelo categoría urbana no consolidado, así como en suelo con el atributo de potencialmente transformable una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes facultades:

a) de promover su transformación y ejecución en las condiciones y requerimientos que se establecen en esta Ley;
b) a la adjudicación de solares resultantes del fraccionamiento o urbanización en proporción a sus aportaciones al proceso de ejecución;
c) de edificar en los solares resultantes adjudicados en proporción a su derecho, conforme a las determinaciones del instrumento y una vez cumplidos los deberes territoriales vinculados al proceso de ejecución.

Los propietarios que renuncien voluntariamente o sean excluidos del proceso de ejecución por aplicarse la expropiación, tendrán derecho a la indemnización legalmente prevista, sin incorporar a la valoración de ésta los beneficios que se derivan del proceso de ejecución.

Los propietarios de inmuebles en suelo con el atributo de potencialmente transformable no incluido en un Programa de Actuación Integrada tendrán derecho a presentar consultas e iniciativas a la Intendencia para acceder a la efectiva incorporación de los mismos al proceso de transformación territorial.

Artículo 43. *Obligaciones de la propiedad inmueble en suelo categoría urbana no consolidado y suelo con el atributo de potencialmente transformable*

Los propietarios de inmuebles en suelo categoría urbana no consolidado, así como en suelo con el atributo de potencialmente transformable una vez incluido en un Programa de Actuación Integrada, tendrán las siguientes obligaciones:

a) de ejecutar a su costo las obras de urbanización del ámbito;
b) de ceder a la Intendencia o a la entidad pública que ésta determine, de forma gratuita los terrenos del ámbito en los que se prevean por los instrumentos de ordenamiento territorial su destino a uso y dominio público;
c) de ceder a la Intendencia los terrenos urbanizados edificables o inmuebles en los que se concrete el derecho a la participación de ésta en la distribución de los mayores beneficios que atribuya el instrumento al ámbito;
d) de equidistribución de cargas y beneficios o compensación, distribuyendo de forma equitativa entre todos los interesados del ámbito, los beneficios y cargas que se deriven de la ejecución del instrumento de ordenamiento territorial.

Artículo 44. *Régimen de los fraccionamientos en suelo categoría urbana y suelo con el atributo de potencialmente transformable*

No podrán autorizarse fraccionamientos en suelo categoría urbana o en suelo con el atributo de potencialmente transformable sin que se hayan construido efectivamente a costo del proponente todas las infraestructuras imprescindibles: red vial conectada a la red existente, red de agua potable, drenaje de aguas pluviales, saneamiento, energía eléctrica y alumbrado público, en las condiciones mínimas establecidas por esta Ley u otorgado garantía real o personal suficiente a favor del Gobierno Departamental por el valor.

En todo fraccionamiento autorizado con posterioridad a la presente Ley, las cesiones de solares o inmuebles en los que se concreta el derecho a la participación de los mayores valores de la acción territorial de los poderes públicos, además de las áreas destinadas al uso público, figurarán en los respectivos planos de proyecto, operándose la traslación de dominio de pleno derecho por esta circunstancia, de acuerdo con el Decreto Ley 14.530 de 1 de julio de 1976.

Artículo 45. *Régimen de indemnización*

La adecuación de las facultades del derecho de propiedad a las modalidades de uso y localización de actividades previstas en los instrumentos de ordenamiento territorial, tales como usos del suelo, fraccionabilidad y edificabilidad, no origina por sí sola derecho a indemnización alguna. La indemnización procederá únicamente en los casos de expropiación, o de limitaciones que desnaturalicen las facultades del derecho de propiedad, con daño cierto. No son indemnizables las afectaciones basadas en meras expectativas originadas en la ausencia de planes o en la posibilidad de su formulación.

Artículo 46. *Equidistribución de las cargas y beneficios*

Establécese la distribución equitativa de las cargas y beneficios generados por el ordenamiento territorial entre los titulares de los inmuebles involucrados en las acciones derivadas del mismo y de su ejecución.

Los instrumentos de ordenamiento territorial contendrán disposiciones que consagren un sistema adecuado de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los propietarios de inmuebles involucrados en el ordenamiento territorial.

Artículo 47. *Retorno de las valorizaciones*

Se garantizará la participación de la comunidad en los mayores valores inmobiliarios resultantes de la regulación, ejecución de instrumentos de ordenamiento y actuación territorial de las entidades públicas.

Una vez que se aprueben los instrumentos de ordenamiento territorial, la Intendencia tendrá derecho, como administración territorial competente, a participar en el mayor valor inmobiliario que derive para dichos

terrenos de las acciones de ordenamiento territorial y su ejecución, en la proporción mínima que a continuación se establece:

1. En el suelo con el atributo de potencialmente transformable, el 5% (cinco por ciento) de la edificabilidad total atribuida al ámbito.
2. En el suelo categoría urbana, correspondiente a áreas objeto de renovación, consolidación o reordenamiento, el 15% (quince por ciento) de la mayor edificabilidad autorizada por el nuevo ordenamiento en el ámbito.

La participación se materializará mediante la cesión de pleno derecho de inmuebles libres de cargas de cualquier tipo a la Intendencia para su inclusión en la cartera de tierras.

Los promotores de la actuación, que manifiesten su interés y compromiso por edificar los inmuebles que deben ser objeto de cesión de acuerdo con el instrumento, podrán acordar con la Intendencia la sustitución de dicha cesión por su equivalente en dinero. Dicho importe será destinado a un fondo de gestión territorial o bien la permuta por otros bienes inmuebles de valor similar.

Si la Intendencia asume los costos de urbanización le corresponderá además, en compensación, la adjudicación de una edificabilidad equivalente al valor económico de su inversión.

CAPÍTULO IV
Sustentabilidad ambiental en el ordenamiento territorial

Artículo 48. *Garantía de sostenibilidad. Procedimiento ambiental de los instrumentos*

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán una regulación ambientalmente sustentable, asumiendo como objetivo prioritario la conservación del medio ambiente, comprendiendo los recursos naturales y la biodiversidad, adoptando soluciones que garanticen la sostenibilidad.

Los Planes Locales de Ordenamiento Territorial deberán contar con una Evaluación Ambiental Estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación.

Los Instrumentos Especiales que tengan por objeto una superficie de terrenos superior a 10 (diez) hectáreas requerirán Autorización Ambiental Previa, sin perjuicio de la legislación vigente.

Estos procedimientos ambientales se integrarán en la elaboración del correspondiente instrumento.

Artículo 49. *Exclusión de suelo en el proceso de urbanización*

Quedan absolutamente excluidos del proceso urbanizador los terrenos:

a) pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, salvo lo que se establezca en aplicación de lo dispuesto por la ley 17.234 de 22 de febrero de 2000 y su reglamentación;
b) con valores ambientales, paisajísticos u otros de interés departamental;
c) necesarios para la gestión sustentable de los recursos hídricos;
d) de dominio público que conforme a su legislación específica deben ser excluidos del proceso de urbanización o edificación;
e) con riesgos naturales o con afectación de riesgos tecnológicos de accidentes mayores para los bienes y personas;
f) los terrenos con valores agrícolas, ganaderos, forestales o en general interés departamental, regional o nacional para la producción rural;
g) los terrenos que los instrumentos de ordenamiento territorial consideren incompatible con el modelo adoptado a efectos de su transformación.

Los instrumentos de ordenamiento territorial establecerán medidas de protección especial cuando concurra alguna de las circunstancias señaladas.

Artículo 50. *Prevención de riesgos*

Los instrumentos deberán tener en cuenta en la asignación de usos de suelo los objetivos de prevención y las limitaciones territoriales establecidas por los organismos competentes en lo referido a los riesgos para la salud humana.

Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán orientar los futuros desarrollos urbanos hacia zonas no inundables identificadas por el organismo estatal competente en el ordenamiento de los recursos hídricos.

Queda comprendida en las competencias de los instrumentos de ordenamiento territorial la facultad de establecer límites y distancias mínimas entre sí de cultivos agrícolas y forestales o con otros usos de suelo y actividades en el territorio.

Artículo 51. *Protección de las zonas costeras*

Sin perjuicio de la faja de defensa de costas establecida en el artículo 153 del Código de Aguas, en la redacción dada por el artículo 192 de la Ley 15.903 de 10 de noviembre de 1987, el litoral de los ríos de la Plata, Uruguay, Negro, Santa Lucía, Cuareim y Yaguarón, así como el litoral Atlántico nacional y las costas de la Laguna Merín, serán especialmente protegidos por los instrumentos de ordenamiento territorial.

Los fraccionamientos ya aprobados y no consolidados a la vigencia de la presente Ley en la faja de defensa de costas, que no cuenten con infraestructuras y en la mayoría de cuyos solares no se haya construido, únicamente podrá autorizarse la edificación presentado un Plan Especial que proceda al reordenamiento, reagrupamiento y reparcelación del ámbito, sin perjuicio de lo dispuesto por la ley 14.466 de 19 de enero de 1994 y su reglamentación.

El Plan referido destinará a espacios libres los primeros 150 (ciento cincuenta) metros de la ribera medidos hacia el interior del territorio, en las condiciones establecidas por el inciso 3 del artículo 13 de la Ley 10.723 de 21 de abril de 1946 con la redacción dada por la Ley 10.866 de 25 de octubre de 1946 y

asegurará la accesibilidad. Asimismo evitará la formación de edificaciones continuas paralelas a la costa en el resto de la faja, sin perjuicio del cumplimiento de las demás condiciones que establezca la normativa aplicable a la que necesariamente deberá someterse el Plan Especial antes de su aprobación definitiva.

Los recursos administrativos no tendrán efectos suspensivos cuando se trate de inmuebles públicos o privados comprendidos en la faja costera referida en el inciso primero.

Artículo 52. *Impactos territoriales negativos en zonas costeras*

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente rechazará fundadamente cualquier emprendimiento, en la faja de defensa de costas, si el mismo fuera capaz de provocar impactos negativos.

Se entiende por impactos territoriales negativos, a los efectos de lo dispuesto precedentemente:

a) el desconocimiento o contradicción con los instrumentos de ordenamiento territorial aplicables;
b) la construcción de edificaciones sin sistema de saneamiento con tratamiento total de efluentes o conexión a red;
c) la materialización de fraccionamientos o loteos sin las infraestructuras completas necesarias;
d) las demás que prevea la reglamentación.

También se evaluará la posibilidad de que el emprendimiento pueda ser capaz de generar impactos acumulativos, entendiéndose por tales la posibilidad de posteriores iniciativas similares que, por su acumulación, puedan configurar disfunciones territoriales o ambientales severas.

CAPÍTULO V
Disposiciones de vivienda y suelo en el marco del ordenamiento y desarrollo territorial sostenible

Artículo 53. *Coordinación entre las estrategias habitacionales y de suelo*

El ordenamiento territorial constituirá el instrumento fundamental en la articulación de las políticas públicas habitacionales y de suelo.

Los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a viviendas de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda.

Artículo 54. *Reserva de suelo para vivienda de interés social*

En los sectores de suelo categoría urbana o de suelo con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la ley N.º 13.728 de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas

Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible 26 de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales.

Se podrá eximir de esta obligación a las actuaciones en las que no se incremente el número de viviendas existentes.

Artículo 55. *Establecimiento de áreas para carteras públicas de tierra para vivienda de interés social*

Los Gobiernos Departamentales, mediante los instrumentos de ordenamiento territorial, podrán delimitar áreas en suelo con el atributo de potencialmente transformable o en suelo categoría urbana para incorporarlas a las carteras públicas de tierra.

La aprobación de la delimitación del área tendrá los efectos de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación.

TÍTULO V
LA ACTUACIÓN Y CONTROL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

CAPÍTULO I
Actuación territorial

Artículo 56. *Control territorial y dirección de la actividad de ejecución*

El control y dirección de la actividad comprende: la determinación de la forma de gestión, sus plazos y fuentes de financiamiento, la delimitación de las unidades de actuación y la observación del cumplimiento de las obligaciones de compensación de cargas y beneficios y retorno de valorizaciones.

Se fomentará el desarrollo de la actividad de ejecución por iniciativa privada para el mejor cumplimiento de los objetivos de los instrumentos de ordenamiento territorial.

El inicio de la actividad de ejecución requerirá la aprobación del instrumento de ordenamiento territorial correspondiente. No obstante, la ejecución de las redes básicas de uso público podrá realizarse en forma anticipada previa declaración de urgencia.

Artículo 57. *Regímenes de gestión de suelo*

Se podrán establecer regímenes de gestión de suelo definidos como el conjunto de modalidades operativas contenidas en los instrumentos de ordenamiento territorial para regular las intervenciones de las entidades públicas y de los particulares sobre el territorio.

Artículo 58. *Unidad de Actuación*

La unidad de actuación tiene por finalidad el cumplimiento de los deberes territoriales de cesión, equidistribución de las cargas y beneficios y retorno de las mayores valorizaciones, en una superficie delimitada, conforme a lo que se establezca en el instrumento de ordenamiento territorial correspondiente.

La ejecución de una unidad de actuación se desarrollará por el sistema de gestión que se determine.

La delimitación de una unidad de actuación podrá traer aparejada la suspensión de otorgamiento de permisos de construcción hasta tanto no se aprueben los respectivos proyectos de urbanización y de reparcelación en su caso.

Artículo 59. *Proyectos de urbanización y de reparcelación*

Los proyectos de urbanización y reparcelación serán aprobados por la Intendencia conforme al procedimiento que defina la Ordenanza Departamental.

El proyecto de reparcelación integra el conjunto de predios comprendidos en una unidad de actuación definiendo las parcelas resultantes, así como la adjudicación de las mismas a los propietarios en proporción a sus respectivos derechos y a la Intendencia, en la parte que le corresponde conforme a la presente Ley y al instrumento de ordenamiento territorial.

La reparcelación comprende también las compensaciones necesarias para asegurar la aplicación de la distribución de cargas y beneficios entre los interesados.

Artículo 60. *Sistemas de gestión de las Unidades de Actuación*

Las unidades de actuación se desarrollarán por alguno de los siguientes sistemas de gestión:

a) por iniciativa privada directa, constituyéndose una entidad privada para los fines de ejecución o por convenio de gestión entre los titulares de los terrenos;
b) por cooperación público-privada, mediante la suscripción del correspondiente instrumento;
c) por iniciativa pública, expropiando la Administración la totalidad de los bienes necesarios.

Artículo 61. *Operaciones territoriales concertadas. Cooperación público-privada*

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán disponer condiciones y localizaciones en que se estimularán operaciones territoriales concertadas conducidas por la administración, con la participación de los propietarios inmobiliarios, los vecinos, los usuarios regulares de la zona, inversionistas privados o el Estado, con el objeto de alcanzar para un área determinada, transformaciones territoriales, mejoras sociales, desarrollo productivo o elevación de la calidad ambiental.

A iniciativa del Poder Ejecutivo o de uno o más Gobiernos Departamentales y también a propuesta de personas o entidades privadas, podrán constituirse sociedades comerciales de economía mixta cuyo objeto sea la urbanización, la construcción de viviendas u obras de infraestructuras turísticas, industriales, comerciales o de servicios, así como cualquier obra de infraestructura o equipamiento prevista en un instrumento de ordenamiento territorial, incluyendo su gestión y explotación de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 62. *Mayores aprovechamientos*

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer áreas y condiciones en las cuales el derecho de construir pueda ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico que establezcan, mediante el otorgamiento de una contrapartida por parte del propietario inmobiliario beneficiado. También podrán admitir modificaciones de uso del suelo mediante el otorgamiento de contrapartida a cargo del beneficiado. La contrapartida, en ambos casos, podrá alcanzar hasta el cincuenta por ciento del mayor valor resultante.

En el marco de las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial, los propietarios inmobiliarios podrán ejercer el derecho de construir en otro lugar, o enajenar este derecho, cuando el inmueble original se encuentre afectado por normativa de preservación patrimonial, paisajística o ambiental.

Artículo 63. *Fraccionamiento, edificación o utilización obligatorias*

Los instrumentos de ordenamiento territorial podrán establecer, para áreas específicas de los territorios comprendidos en éstos, la obligación de parcelamiento, edificación o utilización de suelo no utilizado, subutilizado o no edificado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de dicha obligación. El incumplimiento configurará falta a los deberes territoriales. El propietario afectado podrá requerir de la Administración la instrumentación de una operación territorial concertada como forma de viabilización financiera de su obligación.

Artículo 64. *Inmuebles necesarios para el cumplimiento de los planes*

Declárase de utilidad pública la expropiación por parte del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos Departamentales de los bienes inmuebles necesarios para el cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente Ley.

A los efectos de lo establecido por el artículo 231 de la Constitución de la República, declárase que los instrumentos de ordenamiento territorial y sus mecanismos de ejecución previstos en la presente Ley constituyen planes de desarrollo económico. A los efectos del artículo 232 de la Constitución y cumpliendo la totalidad de las condiciones previstas en el mencionado artículo, los pagos de las indemnizaciones podrán efectuarse en forma diferida.

En las áreas del territorio en que la existencia de fraccionamientos sin urbanización consolidada dificulte la recaudación departamental o constituya un freno significativo al desarrollo o conservación, las entidades responsables del ordenamiento territorial podrán iniciar acciones específicas para el acondicionamiento jurídico

de la propiedad y la reparcelación de dichos fraccionamientos para el cumplimiento de los objetivos que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial. Se podrá proceder, en estos casos, mediante el procedimiento de gestión y tasación conjunta.

Artículo 65. *Expropiación por incumplimiento de deberes territoriales*

Se declara de utilidad pública la expropiación de los inmuebles correspondientes a los titulares que, previa acreditación en el correspondiente expediente según lo dispongan los instrumentos de ordenamiento territorial, hayan incumplido los deberes territoriales establecidos en la presente Ley.

En los mismos términos, se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en Estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, se no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras.

Artículo 66. *Valoración*

A los efectos de establecer el monto de la indemnización para las expropiaciones, se tomará en cuenta el promedio del valor venal del bien en los últimos diez años antes del inicio de cualquiera de los procesos para la adopción de los instrumentos de ordenamiento territorial, actualizado por el índice de precios al consumo. A estos efectos, la administración competente dará fecha cierta al inicio de los procedimientos de elaboración.

Corresponderá aplicar similar criterio en los casos de inmuebles ocupados irregularmente por familias de escasos recursos, para los cuales el período de diez años se computará antes de la ocupación por la primer familia.

Artículo 67. *Prescripción adquisitiva*

Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea una parcela parte de un inmueble, en que existan otras en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación, podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia.

La prescripción será declarada por el juez competente a instancia de los beneficiados o de la Intendencia, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble.

Artículo 68. *Derecho de preferencia*

El Gobierno Departamental tendrá preferencia para la adquisición de inmuebles objeto de enajenación onerosa entre particulares en las áreas dispuestas específicamente por los instrumentos de ordenamiento territorial sin perjuicio de la legislación vigente.

Artículo 69. *Carteras de Tierras*

Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias.

Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aún donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente Ley y demás legislación aplicable.

CAPÍTULO II
Control territorial

Artículo 70. *Policía territorial. Facultades disciplinarias*

Los Gobiernos Departamentales ejercerán la policía territorial mediante los instrumentos necesarios, a los efectos de identificar todas aquellas acciones, obras, fraccionamientos, loteos u operaciones de todo tipo realizadas en contravención de las normas aplicables y sancionar a los infractores.

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, en el ámbito de sus respectivas competencias, están facultados a prohibir, impedir la prosecución y demoler a costa del propietario, toda obra efectuada en violación de los instrumentos de ordenamiento territorial. Asimismo, podrán disponer las inspecciones, pericias, pedidos de datos, intimaciones y demás, que sean necesarias para hacer cumplir los instrumentos de ordenamiento territorial.

Cuando las Intendencias deban solicitar el auxilio de la fuerza pública para llevar adelante sus decisiones, la autoridad requerida debe prestar su concurso sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide,

ni la justicia o legalidad de los respectivos actos administrativos que se trata de ejecutar.

Artículo 71. *Facultad de policía territorial específica*

Las Intendencias, en el marco de los poderes de policía territorial y de la edificación, deberán impedir la ocupación, construcción, loteo, fraccionamiento y toda operación destinada a consagrar múltiples soluciones habitacionales, que implique la violación de la legislación vigente en la materia o los instrumentos de ordenamiento territorial, respecto de los inmuebles del dominio privado donde no pueda autorizarse la urbanización, fraccionamiento y edificación con destino habitacional. Esta obligación regirá también para los casos que carezcan de permiso aunque se ubiquen en zonas donde pudiera llegar a expedirse dicha autorización.

Verificada la existencia de actividades que indiquen la subdivisión o construcción en lotes en zona donde no pueda autorizarse o la subdivisión o la construcción no autorizada, o ante la constatación de la existencia de fraccionamiento, loteo o construcciones en zona no habilitada para tal fin o sin previa autorización, la Intendencia deberá concurrir ante la sede judicial de turno, solicitando la inmediata detención de las obras y la demolición de las existentes.

Presentada la demanda, el Juez actuante, verificados los extremos imprescindibles, decretará la suspensión inmediata de las obras y la demolición de las existentes.

En caso de incumplimiento de la orden emanada de la medida cautelar o de la demanda principal por el término de cinco días corridos, el Juez dispondrá el ingreso al predio para proceder a la inmediata demolición de las construcciones levantadas en contra de la orden judicial, con cargo a la propiedad, siendo de aplicación, en lo pertinente lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 15.750 y toda otra legislación vigente.

Artículo 72. *Ocupación ilegal de inmuebles con fines de asentamiento humano*

Se faculta al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente a aplicar las sanciones que establezca la legislación y la reglamentación a quien promueva o incentive la ocupación ilegal de inmuebles a los fines de asentamiento humano en desconocimiento de lo dispuesto en los instrumentos de ordenamiento territorial establecidos por la presente Ley.

Las empresas públicas prestadoras de servicios de agua potable, energía eléctrica, telefonía y trasmisión de datos, deberán requerir informe previo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente para brindar servicios a viviendas o conjuntos de viviendas que formen parte de asentamientos humanos ilegales.

Artículo 73. *Estímulos y sanciones. Garantías*

El Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, a través de los mecanismos que correspondan, podrán establecer incentivos a efectos de impulsar las acciones y determinaciones de los instrumentos de ordenamiento territorial por la presente Ley.

Toda obra, modificación predial, así como todo acto o hecho que se traduzca en la alteración física del territorio, hecha sin haberse obtenido el permiso respectivo o en contravención de los instrumentos de ordenamiento territorial, será sancionada sin perjuicio de la nulidad, con una multa de 50 UR a 50.000 UR, de acuerdo al carácter o gravedad de la misma, pudiendo además la autoridad competente tomar las medidas necesarias a efectos de recomponer la situación anterior con cargo al infractor.

Los recursos administrativos contra el acto que disponga la demolición o eliminación de las modificaciones prediales efectuadas sin el permiso correspondiente, tendrán efecto suspensivo, pero la autoridad competente podrá, por resolución fundada, hacer cesar la suspensión.

TÍTULO VI
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 74. *Promoción de la participación ciudadana*

Las instituciones públicas promoverán la participación social a efectos de profundizar el proceso democrático en el ordenamiento territorial utilizando, como mínimo, los instrumentos específicos que se establecen por la presente Ley.

Toda persona interesada podrá tener iniciativa para proponer con la debida fundamentación, los instrumentos de ordenamiento territorial a los efectos de su consideración por las instituciones públicas competentes.

Artículo 75. *Comisión Asesora*

Se comete al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente la constitución de una Comisión Asesora de Ordenamiento Territorial, a efectos de incorporar las distintas visiones a las políticas del sector.

Será presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial y estará integrada por delegados de organismos públicos y privados y representantes de la sociedad civil. Estarán comprendidos los Ministerios con competencia en la materia, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Congreso Nacional de Intendentes, los entes y servicios descentralizados, la Universidad de la República, las gremiales de trabajadores, empresarios y profesionales, organizaciones no gubernamentales, otras instituciones de investigación y enseñanza, los directores nacionales de Medio Ambiente, de Aguas y Saneamiento y de Vivienda, así como toda otra entidad afín que incorpore la reglamentación.

Esta Comisión podrá prestar su asesoramiento en todos los asuntos de competencia de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial a solicitud de ésta o por iniciativa de cualquiera de sus miembros.

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente propondrá al Poder Ejecutivo la reglamentación correspondiente a su funcionamiento e integración.

TÍTULO VII
COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Artículo 76. *Coordinación entre la actividad departamental, regional y nacional*

Los Gobiernos Departamentales con la colaboración del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, a través de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, deberá asegurar que exista la debida coordinación y compatibilidad entre los diversos instrumentos del ámbito departamental entre sí y con los instrumentos de los ámbitos nacional y regional en lo aplicable.

Se establecerán procedimientos de elaboración concertada, a efectos de coordinar y compatibilizar en una fase temprana de su definición, los instrumentos sectoriales que tengan relevancia territorial generados por los actores públicos, en la forma y procedimiento que establezca la reglamentación.

Artículo 77. *Comité Nacional de Desarrollo Territorial*

Créase el Comité Nacional de Desarrollo Territorial para la debida coordinación de las estrategias nacionales con incidencia en el territorio, el que será presidido por el Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y estará integrado por: el Ministro de Transporte y Obras Públicas; el Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca; el Ministro de Industria, Energía y Minería; el Ministro de Turismo y Deportes; el Ministro de Defensa Nacional; el Ministro de Economía y Finanzas; el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; y el Presidente del Congreso Nacional de Intendentes.

El Director Nacional de Ordenamiento Territorial ejercerá la Secretaría del Comité Nacional de Desarrollo Territorial.

Los ministros podrán ser representados por el Subsecretario o el Director General de Secretaría del Ministerio correspondiente, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por el respectivo Subdirector y el Congreso de Intendentes por sus Vicepresidentes.

El Comité podrá requerir la integración temporal de otros Ministros cuando los asuntos a tratar refieran a las competencias de éstos.

El Poder Ejecutivo podrá variar la composición del Comité cuando se modifiquen la estructura o competencias de los ministerios.

Artículo 78. *Cometidos del Comité Nacional de Desarrollo Territorial*

Corresponde al Comité Nacional de Desarrollo Territorial:

1. Contribuir a la formulación de las Directrices Nacionales de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, así como los Programas Nacionales y efectuar sus seguimientos.
2. Pronunciarse sobre la correspondencia de los demás instrumentos de ordenamiento territorial a las Directrices Nacionales y dictaminar sobre la incidencia de ellos en los intereses nacionales.
3. Efectuar la declaración de interés nacional y urgente ejecución de las obras públicas promovidas por los órganos del gobierno nacional que resulten incompatibles con cualquiera de los instrumentos de ordenamiento territorial, promoviendo su revisión.
4. Impulsar la información y la participación ciudadana en todos los procesos de ordenamiento territorial, a través de las formas que establece la presente Ley y las que surjan de la reglamentación.
5. Pronunciarse sobre la adecuación de los grandes proyectos de infraestructura u otros a las Directrices y Programas Nacionales.
6. Guiar los estudios y intercambios para la complementación e integración física de las infraestructuras a nivel territorial con los países limítrofes y a nivel sudamericano.
7. Entender en todo otro tema con incidencia relevante en el ordenamiento del territorio que le encomiende el Poder Ejecutivo.

Artículo 79. *Coordinación de las obras públicas en el marco de la planificación territorial*

Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado o persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán ajustarse y compatibilizarse con las disposiciones de los instrumentos de ordenamiento territorial.

Dichas obras serán autorizadas, sin perjuicio de otros permisos correspondientes, de acuerdo con la normativa aplicable, por el Gobierno Departamental respectivo.

En el caso que la solicitud fuere denegada por ser incompatible con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, el Comité Nacional de Desarrollo Territorial podrá decidir sobre la efectiva materialización del proyecto, previa declaración de interés nacional y urgente ejecución. En este caso, el acuerdo del Comité determinará la suspensión parcial de aquellas determinaciones del instrumento que se opongan a la ejecución y generará el deber de iniciar el procedimiento para modificar dicho instrumento a fin de incorporar las previsiones oportunas que determinen la incidencia del proyecto, sin perjuicio de lo establecido al efecto sobre solución de divergencias.

El Poder Ejecutivo se abstendrá de promover la declaración prevista y de ejecutar el proyecto, si el mismo resulta incompatible con las Directrices Nacionales o las Estrategias Regionales vigentes y aplicables.

La ejecución de las obras vinculadas a la defensa nacional se ajustará a lo dispuesto en su legislación específica.

Artículo 80. *Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial. Registro de Instrumentos*

Créase el Inventario Nacional de Ordenamiento Territorial que funcionará en la órbita de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, con el fin de facilitar la coordinación interinstitucional y compatibilizar políticas, programas, planes y proyectos de relevancia territorial.

Los responsables de la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente Ley y de los planes, programas y proyectos de relevancia territorial a desarrollarse por organismos del gobierno nacional o de los departamentos o de los entes y servicios del Estado, deberán inscribir los mismos en el mencionado Inventario en los plazos y condiciones que prevea la reglamentación.

Los planes, instrumentos, programas y proyectos vigentes con anterioridad a la presente Ley se deberán inscribir en un plazo de 180 días de aprobada su reglamentación.

La posible cooperación técnica y económica del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente con los Gobiernos Departamentales quedará condicionada al cumplimiento de la inscripción dispuesta.

La información contenida en el Inventario estará disponible para consulta por parte de las instituciones interesadas y del público en general.

Artículo 81. *Sistema Nacional de Información Territorial*

Cométese al Poder Ejecutivo la estructuración de un sistema nacional de infraestructura de datos espaciales e información geográfica y literal asociada, como servicio público, para obtener, disponer y difundir información sobre la situación física del territorio, el paisaje, el patrimonio natural, riesgos y aptitudes, modos de asentamiento, vivienda, grados de ocupación, distribución espacial de actividades, afectaciones y cualquiera otras circunstancias de interés con cobertura en el territorio nacional y su mar territorial, mediante la coordinación de las actuaciones de todas las entidades públicas con competencia o capacidad al respecto.

Artículo 82. *Solución de divergencias*

Las instituciones públicas, ante divergencias sobre criterios de ordenamiento, en zonas concretas o asuntos sectoriales, podrán iniciar procesos de negociación o mediación de conflictos, de forma voluntaria y de común acuerdo. A estos efectos podrán requerir la colaboración de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.

En caso de que una de las partes o ambas, no acuerden con el resultado de la conciliación o resultare infructuosa ésta, serán resueltas en instancia única por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. El proceso no tendrá efecto suspensivo, salvo que medie resolución expresa fundada del Tribunal al efecto.

Artículo 83. *Cooperación y apoyo del Gobierno Nacional. Fomento de la planificación departamental*

A solicitud de la Intendencia respectiva, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente brindará cooperación técnica y financiera, según establezcan las leyes de presupuesto, a efectos de elaborar, gestionar y evaluar los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, además de los establecidos por la legislación vigente, tendrá entre sus cometidos de fomento de la planificación departamental, los siguientes:

a) Capacitación y apoyo a los servicios técnicos departamentales y estímulo a la innovación e investigación científico-técnica básica y aplicada y la capacitación relacionada con el territorio.
b) Elaboración de guías, protocolos y normas técnicas como apoyo a los Gobiernos Departamentales para elaborar los instrumentos de ordenamiento territorial y para el dictado de las normas pertinentes.
c) Colaboración técnica y financiera con las Intendencias en la elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial.

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y el Congreso Nacional de Intendentes podrán coordinar formas de cooperación técnica de alcance general.

TÍTULO VIII
Disposiciones Especiales

Artículo 84. *Fortalecimiento institucional para el Ordenamiento Territorial*

Cométese al Poder Ejecutivo la implementación de acciones para el fortalecimiento de las capacidades de gestión planificada del territorio ambientalmente sustentable y con equidad social, en el marco de la elaboración y ejecución de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente Ley, en los ámbitos del Gobierno Nacional y Gobiernos Departamentales.

Artículo 85. *Ajustes legales*

1. Ajustes a las leyes N.º 10.723 de 21 de abril de 1946 y N.º 10.866 de 25 de octubre de 1946, Ley de Centros Poblados.

a) Modifícase el artículo 1 de la ley 10.723 en la redacción dada por la ley 10.866 de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda exclusivamente reservada a los Gobiernos Departamentales respectivos la competencia para autorizar toda creación de predios cuando así lo establezcan los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial sostenible, así como, en todos los casos, para autorizar la subdivisión de predios con destino directo o indirecto a la formación de centros poblados y para aprobar el trazado y la apertura de calles, caminos o sendas o cualquier tipo de vías de circulación o tránsito que impliquen o no amanzanamiento o formación de centros poblados."

b) Deróganse el segundo y tercer párrafos del artículo 2 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946. Mantienen su vigencia el primer párrafo de la citada norma y el último párrafo agregado por la ley 10.866 de 25 de octubre de 1946 referido a excepciones.
c) Modifícase el tercer párrafo del artículo 9 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946, que quedará redactado de la manera siguiente:

"En todos los casos estos planos se realizarán respectivamente por un profesional especializado en ordenamiento territorial o urbanismo y por un agrimensor."

d) Derógase el inciso segundo del artículo 10 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946.

e) Sustitúyese el inciso primero del artículo 11 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado en la siguiente forma:

"La violación a cualquiera de las normas contenidas en la presente Ley relativas al fraccionamiento o la enajenación de predios o aperturas de vías de tránsito, sin perjuicio de la nulidad absoluta del fraccionamiento y las ventas posteriores de predios parte del fraccionador en infracción, será sancionada con una multa de 50 a 50.000 Unidades Reajustables, con destino al Gobierno Departamental correspondiente, sin perjuicio de las demás sanciones que la transgresión pudiera producir. Se hará efectiva por las Intendencias y será aplicada solidariamente a todos los involucrados y profesionales intervinientes."

f) Derógase el inciso segundo del artículo 11 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946.

g) Deróganse los numerales 1.º y 2.º del artículo 13 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946 y sustitúyese el numeral 3.º del citado artículo incluyendo el párrafo agregado por la ley 10.866 de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Ningún predio y ninguna vía pública que sirva de único acceso a predios podrá situarse ni total ni parcialmente en terrenos inundables, o que estén a nivel inferior a 50 centímetros por encima del nivel alcanzado por las más altas crecientes conocidas.
Tampoco podrá situarse ningún predio en los casos de contigüidad a los cauces del domino público, dentro de las tierras abarcadas por una faja costanera de 150 metros de ancho por lo menos, medida según los dispone el Código de Aguas, a partir de la línea de ribera.
En todo fraccionamiento de predios costeros, la faja de 150 metros determinada a partir de la línea superior de la ribera pasará de pleno derecho al dominio público.
No se podrá admitir excepción alguna a lo previsto en el presente artículo."

h) Modifícase el artículo 15 de la ley 10.723, incluyendo la sustitución dispuesta por la ley 10.866 de 25 de octubre de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 10 y 11, toda división de tierras que implique crear predios independientes menores en superficie a 2.000 metros cuadrados si no cuenta con sistemas de abastecimiento de agua potable, de saneamiento y de drenaje pluvial, de suministro de energía eléctrica, alumbrado público y pavimentos, construidos según lo autorizado y recibido por el organismo ejecutor correspondiente."

i) Modifícase el artículo 16 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Queda prohibida, con las mismas sanciones establecidas en los artículos 10 y 11, toda división de tierra que implique crear predios independientes menores a las dimensiones que establezcan los instrumentos de ordenamiento territorial. En todo caso la dimensión mínima de los lotes será de 300 metros cuadrados de superficie."

j) Sustitúyese el artículo 19 de la ley 10.723 de 21 de abril de 1946, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Todos los fraccionamientos y trazados efectuados en contravención a lo dispuesto por la presente Ley y las ordenanzas e instrumentos de ordenamiento territorial, serán absolutamente nulos, debiendo el Gobierno Departamental imponer las sanciones correspondientes a que refieren los artículos 10 y 11 de la presente Ley."

2. Ajustes a la Ley N.º 13.493 de 14 de setiembre de 1966.

Modifícase el inciso primero del artículo primero de la ley 13.493 de 14 de setiembre de 1966, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Las autoridades públicas competentes no autorizarán ningún fraccionamiento de suelo urbano, creando nuevos lotes destinados a la construcción de vivienda u otros usos urbanos que no cuenten con los servicios habilitados de agua potable y energía eléctrica, posibilidad de conexión a saneamiento en cada uno de los lotes, más los servicios generales de pavimento, red de alcantarillado y alumbrado público."

3. Ajustes a la Ley N.º 17.292 de 25 de enero de 2001.

a) Modifícase el inciso primero del artículo 48 de la ley 17.292 de 25 de enero de 2001, el que quedará redactado de la siguiente manera:

"Las urbanizaciones desarrolladas en suelo categoría urbana o suelo categoría sub-urbana según los instrumentos de ordenamiento territorial, que se encuadren dentro de las previsiones de la presente ley y de las normativas departamentales de ordenamiento territorial, podrán regirse por el régimen de la propiedad horizontal."

b) Derógase el inciso cuarto del artículo 48 de la ley 17.292 de 25 de enero de 2001.

4. Ajustes a la Ley Nº 9.515 de 28 de octubre de 1935, Ley Orgánica Municipal.

a) Agrégase el siguiente numeral al artículo 19 de la ley 9.515 de 28 de octubre de 1935:

"35º.—Dictar reglas para la edificación, en todo el territorio del departamento, siendo de su cargo:

A) La regulación normativa de la actividad de ordenamiento territorial departamental.

B) Aprobar las ordenanzas y demás instrumentos de ordenamiento territorial elaborados por el Intendente.

C) El contralor de la actividad administrativa del ordenamiento territorial por parte del Intendente."

b) Agregase al artículo 35 de la ley 9.515 de 28 de octubre de 1935 el numeral 43 con el siguiente texto:

"43º.—La actividad administrativa del ordenamiento territorial, en todo el territorio del departamento, especialmente:

A) Elaborar directa o indirectamente los instrumentos de ordenamiento territorial que le encomiende la ley y someterlos a la aprobación de la Junta Departamental.

B) Ejercer las potestades de policía territorial, siendo de su cargo la autorización del ejercicio del derecho a construir, demoler, fraccionar, utilizar o localizar actividades en los terrenos y en general toda modificación predial, a través del otorgamiento de los permisos y autorizaciones correspondientes, de acuerdo a lo que dispongan las leyes y los decretos de la Junta Departamental."

5. Ampliación de la competencia de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Agrégase el siguiente literal al artículo 11.º de la ley 15.785 de 4 de diciembre de 1985:

"I) Promover el ordenamiento territorial mediante la financiación de programas y proyectos en el marco de los instrumentos de ordenamiento territorial del ámbito nacional debidamente aprobados."

Artículo 86. *Alcance y reglamentación de la presente Ley*

Todas las disposiciones de la presente Ley se aplicarán a partir de su publicación, aún cuando no estén aprobados los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley dentro del plazo de un año a partir de su vigencia. La elaboración de la reglamentación será coordinada entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional de Intendentes en la órbita del Comité Nacional de Desarrollo Territorial.

Artículo 87. Comuníquese, etc.

Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles

Leipzig Charter on Sustainable European Cities

PREÁMBULO

La "CARTA DE LEIPZIG sobre Ciudades Europeas Sostenibles" es un documento de los Estados miembros que se ha redactado a través de una participación amplia y transparente de las partes interesadas a nivel europeo. Mediante el conocimiento de los retos y oportunidades y los diferentes antecedentes, tanto históricos como económicos, sociales y medioambientales de las ciudades europeas, los ministros responsables del Desarrollo Urbano de los Estados miembros acuerdan unos principios y estrategias comunes para una política de desarrollo urbano. Los Ministros se comprometen:

- A iniciar un debate político en sus países sobre cómo integrar los principios y estrategias de la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles dentro de las respectivas políticas de desarrollo nacional, regional y local.
- A hacer uso de la herramienta de desarrollo urbano integrado y la gobernanza asociada para su puesta en marcha, y, para este propósito, establecer a nivel nacional los marcos necesarios, y
- A fomentar la puesta en práctica de una organización territorial equilibrada basada en una estructura urbana europea policéntrica.

Los Ministros agradecen a la Presidencia alemana que haya preparado el informe "Desarrollo urbano integrado como un requisito para alcanzar con éxito la sostenibilidad urbana" y los estudios "Estrategias para la mejora del medio ambiente físico en zonas urbanas desfavorecidas", "Fortalecimiento de la economía local y de la política de mercado laboral local en los zonas urbanas desfavorecidas", "Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes en las zonas urbanas desfavorecidas" y "Transporte urbano sostenibles en las zonas urbanas desfavorecidas" con sus ejemplos de buenas prácticas en Europa. Estos estudios ayudarán a que las ciudades de todos los tamaños puedan poner en práctica de forma efectiva los principios y estrategias establecidos en la "Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles.

LOS MINISTROS DECLARAN:

Nosotros, los ministros responsables del desarrollo urbano de los Estados miembros de la Unión Europea

PREAMBLE

The "LEIPZIG CHARTER on Sustainable European Cities" is a document of the Member States, which has been drawn up with the broad and transparent participation of European Stakeholders. In the knowledge of the challenges and opportunities as well as the different historical, economical, social and environmental backgrounds of European cities, the Member States' Ministers responsible for Urban Development agree upon common principles and strategies for urban development policy. The Ministers commit themselves

- to initiate a political debate in their states on how to integrate the principles and strategies of the Leipzig Charter on Sustainable European Cities into national, regional and local development policies,
- to use the tool of integrated urban development and the related governance for its implementation and, to this end, establish any necessary framework at national level and
- to promote the establishment of balanced territorial organisation based on a European polycentric urban structure.

The Ministers thank the German Presidency for having prepared the report "Integrated urban development as a prerequisite for successful urban sustainability" and the studies "Strategies for upgrading the physical environment in deprived urban areas", "Strengthening the local economy and local labour market policy in deprived urban areas", "Proactive education and training policies on children and young people in deprived urban areas" and "Sustainable urban transport and deprived urban areas" with their examples of good practice in Europe.
These studies will help cities of all sizes in the effective implementation of the principles and strategies set out in the Leipzig Charter on Sustainable European Cities.

THE MINISTERS DECLARE:

We, the ministers responsible for urban development in the Member States of the European

(en adelante, UE), consideramos que las ciudades europeas han ido evolucionando a lo largo de la historia como entes valiosos e irreemplazables económica, social y culturalmente.

Con el objeto de proteger, reforzar y seguir desarrollando nuestras ciudades, apoyamos con firmeza la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, construida a partir del Programa de Acción de Lille, el "Acquis" o Acervo Urbano de Rótterdam y el Acuerdo de Bristol. Para ello, todas las dimensiones del desarrollo sostenibles han de tomarse en consideración simultáneamente y con el mismo peso. Estas son la prosperidad económica, el equilibrio social y un medioambiente saludable. Al mismo tiempo, debería prestarse atención a los aspectos culturales y de salud. En este sentido, debería tenerse en cuenta la capacidad institucional de los Estados miembros.

Nuestras ciudades poseen cualidades culturales y arquitectónicas únicas, poderosas fuerzas de inclusión social y posibilidades excepcionales para el desarrollo económico.

Son centros de conocimiento y fuentes de crecimiento e innovación. Sin embargo, también sufren problemas demográficos, desigualdad social y exclusión social de grupos específicos de población, carencia de viviendas asequibles y apropiadas y problemas medioambientales. A largo plazo, las ciudades no pueden satisfacer su función de motor de progreso social y crecimiento económico, tal y como se describe en la Estrategia de Lisboa, a menos que seamos capaces de mantener el equilibrio social, tanto intra como interurbano, de proteger su diversidad cultural y de establecer una elevada calidad en lo que al diseño, la arquitectura y el medio ambiente se refiere.

Necesitamos que, de forma creciente, todas las personas e instituciones involucradas en el proceso de desarrollo urbano aúnen estrategias globales y coordinen sus acciones más allá del ámbito aislado de cada ciudad y comunidad. Cada nivel de gobierno (local, regional, nacional y europeo) tiene su propia responsabilidad para con el futuro de nuestras ciudades. Para que este gobierno a distintos niveles sea realmente efectivo, debemos mejorar la coordinación de las áreas de política sectorial y desarrollar un nuevo sentido de responsabilidad respecto a la política integrada de desarrollo urbano. Debemos también asegurarnos de que aquellos que trabajen para llevar a cabo dichas políticas a todos los niveles, adquieran el conocimiento y las competencias genéricas e interprofesionales necesarias para construir ciudades y comunidades sostenibles.

Recibimos con entusiasmo las declaraciones y recomendaciones fijadas en la Agenda Territorial para la UE y el trabajo de las instituciones europeas que fomentan una visión integrada de las cuestiones urbanas. Reconocemos los Compromisos de Aalborg como una contribución valiosa a la acción estratégica y coordinada a nivel local y las conclusiones del Foro Europeo para Políticas Arquitectónicas sobre Cultura de la Construcción celebrado el 27 de abril de 2007. Tomamos nota de la Carta Europea "Red de ciudades vitales"

Union, consider European cities of all sizes which have evolved in the course of history to be valuable and irreplaceable economic, social and cultural assets.

With the objective of protecting, strengthening and further developing our cities, we strongly support the EU Sustainable Development Strategy, building on the Lille Action Programme, the Rotterdam Urban Acquis and the Bristol Accord. In doing so, all dimensions of sustainable development should be taken into account at the same time and with the same weight. These include economic prosperity, social balance and a healthy environment. At the same time attention should be paid to cultural and health aspects. In this due attention should be paid to the institutional capacity in the Member States.

Our cities possess unique cultural and architectural qualities, strong forces of social inclusion and exceptional possibilities for economic development.

They are centres of knowledge and sources of growth and innovation. At the same time, however, they suffer from demographic problems, social inequality, social exclusion of specific population groups a lack of affordable and suitable housing and environmental problems. In the long run, cities cannot fulfil their function as engines of social progress and economic growth as described in the Lisbon Strategy unless we succeed in maintaining the social balance within and among them, ensuring their cultural diversity and establishing high quality in the fields of urban design, architecture and environment.

We increasingly need holistic strategies and coordinated action by all persons and institutions involved in the urban development process which reach beyond the boundaries of individual cities. Every level of government —local, regional, national and European— has a responsibility for the future of our cities. To make this multi-level government really effective, we must improve the coordination of the sectoral policy areas and develop a new sense of responsibility for integrated urban development policy. We must also ensure that those working to deliver these policies at all levels acquire the generic and cross-occupational skills and knowledge needed to develop cities as sustainable communities.

We strongly welcome the statements and the recommendations set out in the Territorial Agenda of the European Union and the work of the European Institutions which promotes an integrated view of urban issues. We recognize the Aalborg Commitments as a valuable contribution to strategic and coordinated action at a local level and the conclusions of the European Forum for Architectural Policies on Building Culture on 27 April 2007. We take note of the European Charter "Network Vital Cities".

RECOMENDAMOS:

I. ***Hacer un mayor uso de los enfoques relacionados con la política integrada de desarrollo urbano***

Para nosotros, una política integrada de desarrollo urbano implica tener en cuenta, simultánea y equitativamente, aquellas preocupaciones e intereses relevantes para e desarrollo urbano. Una política integrada de desarrollo urbano representa un proceso en el que se coordinan los aspectos espaciales, sectoriales y temporales de las áreas clave de la política urbana. La implicación de los agentes económicos, partes interesadas y el público en general es esencial. Una política integrada de desarrollo urbano es un requisito clave para la puesta en marcha de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE y su ejecución es una tarea de alcance europeo, aunque tienen que considerarse tanto aquellos condicionantes y necesidades locales como el principio de subsidiariedad.

La conciliación de intereses, facilitada por una política integrada de desarrollo urbano, proporciona una base viable para un consenso entre el estado, las regiones, las ciudades, los ciudadanos y los agentes económicos. Mediante la asociación de conocimiento y recursos financieros, los escasos fondos públicos serán usados de forma más efectiva.

Habrá una mejor coordinación de las inversiones pública y privada. Una política integrada de desarrollo urbano implica la participación de actores ajenos a la administración y permite a los ciudadanos desempeñar un papel activo a la hora de conformar su entorno más próximo. Al mismo tiempo, estas medidas podrían proporcionar una mayor seguridad en cuanto a planificación e inversión se refiere.

Recomendamos que las ciudades europeas consideren diseñar programas integrados para el progreso de la ciudad en su totalidad. Estas herramientas para la planificación y puesta de marcha deberían:

- analizar, en base a la situación actual, los puntos fuertes y débiles de barrios y ciudades,
- definir para el área urbana unos objetivos sólidos de desarrollo e idear una estrategia de futuro para la ciudad,
- coordinar las diferentes políticas y planes vecinales, sectoriales y técnicos, y asegurarse de que las inversiones planificadas ayuden a promover un desarrollo equilibrado del área urbana,
- coordinar y focalizar espacialmente el uso de fondos que hagan los agentes de los sectores público y privado y
- estar coordinados a un nivel local y urbano-regional e involucrar a los ciudadanos otros agentes que puedan contribuir de forma sustancial a conformar tanto el futuro económico y social como la calidad medioambiental de cada zona.

La coordinación a un nivel local y urbano-regional debería fortalecerse. El objetivo es lograr una asociación en términos de igualdad entre las ciudades y las zonas rurales por un lado, y también entre las poblaciones pequeñas, medianas y grandes y las ciudades dentro de

WE RECOMMEND:

I. ***Making greater use of integrated urban development policy approaches***

For us, integrated urban development policy means simultaneous and fair consideration of the concerns and interests which are relevant to urban development. Integrated urban development policy is a process in which the spatial, sectoral and temporal aspects of key areas of urban policy are co-ordinated. The involvement of economic actors, stakeholders and the general public is essential. Integrated urban development policy is a key prerequisite for implementing the EU Sustainable Development Strategy. Its implementation is a task of European scale, but it is one which must take account of local conditions and needs as well as subsidiarity.

The reconciliation of interests facilitated by an integrated urban development policy forms a viable basis for a consensus between the state, regions, cities, citizens and economic actors. By pooling knowledge and financial resources, scarce public funds can be more effectively used. Public and private investments will be better coordinated. Integrated urban development policy involves actors outside the administration and enables citizens to play an active role in shaping their immediate living environment. At the same time, these measures can provide more planning and investment certainty.

We recommend that European cities consider drawing up integrated urban development programmes for the city as a whole. These implementation-oriented planning tools should

- describe the strengths and the weaknesses of cities and neighbourhoods based upon an analysis of the current situation,
- define consistent development objectives for the urban area and develop a vision for the city,
- coordinate the different neighbourhood, sectoral and technical plans and policies, and ensure that the planned investments will help to promote a well-balanced development of the urban area,
- coordinate and spatially focus the use of funds by public and private sector players and
- be co-ordinated at local and city-regional level and involve citizens and other partners who can contribute substantially to shaping the future economic, social, cultural and environmental quality of each area.

Coordination at local and city-regional level should be strengthened. An equal partnership between cities and rural areas as well as between small-, medium-sized and large towns and cities within city-regions and metropolitan regions is the aim. We must stop looking at

las regiones urbanas y las regiones metropolitanas por otro. Debemos dejar de considerar las cuestiones y decisiones sobre política de desarrollo urbano de forma aislada a cada ciudad. Nuestras ciudades deberían ser puntos focales del desarrollo urbano-regional y asumir responsabilidad en la cohesión territorial. Por consiguiente, sería de gran ayuda si nuestras ciudades pudieran establecer entre ellas una red de relaciones más estrechas a un nivel europeo.

Las políticas integradas de desarrollo urbano nos suministran un conjunto de instrumentos que ya han demostrado su valía en numerosas ciudades europeas, al desarrollar estructuras de gobierno modernas, efectivas y dispuestas a colaborar. Dichas políticas son indispensables para la mejora de la competitividad de las ciudades europeas, facilitan una previsión beneficiosa en la coordinación del desarrollo económico, de la vivienda, de las infraestructuras y de los servicios, al tener en cuenta, *inter alia,* los impactos existentes del envejecimiento de la población, las tendencias migratorias y los condicionantes de política energética.

Con la perspectiva de una política integrada de desarrollo urbano, consideramos que las siguientes estrategias de acción resultan de crucial importancia para el fortalecimiento de la competitividad de las ciudades europeas:

- *Creación y consolidación de espacios públicos de alta calidad*

La calidad de los espacios públicos, de los paisajes urbanos de creación humana y de la arquitectura y desarrollo urbanos, desempeña un papel fundamental en las condiciones de vida de la población urbana. Además, como factores de localización "blandos", son importantes para atraer negocios de la industria del conocimiento, una mano de obra cualificada y creativa y para el turismo. Consecuentemente, la interacción entre la arquitectura y la planificación urbana y de infraestructuras, debe intensificarse para poder así crear espacios públicos atractivos y humanos, y lograr altos estándares en relación la medioambiente de vida, una *Baukultur*[1]. Sin embargo, este enfoque no debería limitarse a los espacios públicos. Tal *Baukultur* es una necesidad para toda la ciudad y sus alrededores y tanto las ciudades y el gobierno deben hacer sentir esta influencia. Esto es particularmente importante para la conservación del patrimonio arquitectónico. Los edificios históricos, los espacios públicos y sus valores urbanos y arquitectónicos deben ser conservados.

La tarea de crear y garantizar infraestructuras y espacios urbanos bien diseñados, a la par que funcionales, ha de llevarse a cabo de forma conjunta por el estado y las autoridades locales, pero también por los propios ciudadanos y los agentes empresariales

- *Modernización de las redes de infraestructuras y mejora de la eficiencia Energética*

Una contribución esencial tanto a la calidad de vida, como a la de localización y del medioambiente puede

urban development policy issues and decisions at the level of each city in isolation. Our cities should be focal points of city-regional development and assume responsibility for territorial cohesion. It would therefore be helpful if our cities would network more closely with each other at European level.

Integrated urban development policy offers us a set of instruments which have already proved their worth in numerous European cities in developing modern, co-operative and effective governance structures. These are indispensable for improving the competitiveness of European cities. They facilitate early beneficial co-ordination of housing, economic, infrastructure and services development by taking account, inter alia, of the impact of existing ageing and migration trends and energy-policy conditions.

Within the scope of an integrated urban development policy, we consider the following strategies for action to be of crucial importance for strengthening the competitiveness of European cities:

- *Creating and ensuring high-quality public spaces*

The quality of public spaces, urban man-made landscapes and architecture and urban development play an important role in the living conditions of urban populations. As soft locational factors, they are important for attracting knowledge industry businesses, a qualified and creative workforce and for tourism. Therefore, the interaction of architecture, infrastructure planning and urban planning must be increased in order to create attractive, user-oriented public spaces and achieve a high standard in terms of the living environment, a "Baukultur". Baukultur is to be understood in the broadest sense of the word, as the sum of all the cultural, economic, technological, social and ecological aspects influencing the quality and process of planning and construction. However, this approach should not be limited to public spaces. Such a "Baukultur" is needed for the city as a whole and its surroundings. Both cities and government must make their influence felt. This is particularly important for the preservation of architectural heritage. Historical buildings, public spaces and their urban and architectural value must be preserved.

Creating and safeguarding functional and well-designed urban spaces, infrastructures and services is a task which must be tackled jointly by the state, regional and the local authorities, as well as by citizens and businesses.

- *Modernizing infrastructure networks and improving energy efficiency*

An essential contribution to the quality of life, locational quality and the quality of the environment can

[1] *Baukultur* ha de entenderse en el sentido más amplio de la palabra, como la suma de todos los aspectos culturales, económicos, tecnológicos, sociales y ecológicos que influyen en la calidad y en el proceso de planificación y construcción.

hacerse a través de un transporte urbano sostenible, accesible y asequible, que además posea enlaces coordinados con las redes de transporte urbano-regionales. Se debe prestar una atención especial a la gestión del tráfico y a las interconexiones de los sistemas de transporte, incluyendo las infraestructuras para bicicletas y peatones. El transporte urbano debe conciliarse con las diferentes necesidades de uso del suelo, en relación a la vivienda, zonas de trabajo, medio ambiente y espacios públicos.

En una primera etapa tienen que mejorarse las infraestructuras técnicas, de forma especial el suministro de agua, el tratamiento de las aguas residuales y otras redes de suministro. Deben adaptarse también a las distintas necesidades que puedan surgir, para poder satisfacer las exigencias de calidad de vida en las ciudades.

La eficiencia energética, el uso moderado de los recursos naturales y la eficacia económica son requisitos clave para los servicios de utilidad pública. La eficiencia energética de los edificios ha de mejorarse. Esto atañe tanto a los edificios existentes como a los de nueva planta. La renovación del parque de viviendas puede tener un impacto importante en la eficiencia energética y en la mejora de la calidad de vida de los residentes. Ha de prestarse una atención especial a los edificios prefabricados, antiguos y de baja calidad. Unas redes de infraestructuras optimizadas y eficientes y unos edificios energéticamente eficientes abaratarán los costes tanto para las empresas como para los residentes.

Una base importante para un uso eficiente y sostenible de los recursos es una estructura compacta de asentamientos. Esto puede lograrse mediante una buena planificación espacial urbana, evitando así la expansión descontrolada de las[2] ciudades mediante un control estricto del suministro del suelo y del crecimiento de la especulación. La estrategia de integrar los usos de vivienda, de empleo, de educación, de suministros y de recreo en los barrios ha resultado ser especialmente sostenible.

Las ciudades han de contribuir a asegurar y mejorar la calidad de vida de sus residentes, al tiempo que hacerse atractivas para que las empresas establezcan sus sedes, usando las sofisticadas tecnologías de información y comunicación en los campos de la educación, empleo, servicios sociales, salud, prevención y seguridad, así como los medios de mejorar el gobierno urbano.

Nuestras ciudades también deben ser capaces de adaptarse a la amenaza del cambio climático global. Un desarrollo urbano bien diseñado y planificado puede favorecer un crecimiento basado en un uso reducido de combustibles fósiles, mejorar la calidad medioambiental y reducir las emisiones de carbono. Las ciudades pueden lograr estos resultados a través de medidas innovadoras de prevención, reducción y adaptación que, a su vez, ayuden al desarrollo de nuevas industrias y a las empresas con emisiones reducidas de carbono.

be made by sustainable, accessible and affordable urban transport with coordinated links to the city-region transport networks. Particular attention should be paid to traffic management and interlinking transport modes, including cycling and pedestrian infrastructure. Urban transport must be reconciled with the different requirements of housing, work areas, the environment and public spaces.

Technical infrastructure, especially water supply, waste-water treatment and other supply networks, must be improved at an early stage and adapted to changing needs in order to meet future requirements for high quality urban living.

Key prerequisites for sustainable public utility service are energy efficiency and economic use of natural resources and economic efficiency in their operation. Energy efficiency of buildings must be improved. This concerns both existing and new buildings. The renovation of housing stock can have an important impact on energy efficiency and the improvement of a resident's quality of life. Particular attention must be paid to pre-fabricated, old and low quality buildings. Optimized and perfomant infrastructure networks and energy efficient buildings will lower costs for businesses and residents alike.

An important basis for efficient and sustainable use of resources is a compact settlement structure. This can be achieved by spatial and urban planning, which prevents urban sprawl by strong control of land supply and of speculative development. The strategy of mixing housing, employment, education, supply and recreational use in urban neighbourhoods has proved to be especially sustainable.

Cities must contribute to ensuring and enhancing their residents' quality of life and their attractiveness as business locations by making use of sophisticated information and communication technologies in the fields of education, employment, social services, health, safety and security, as well as means for improving urban governance.

Our cities must also be able to adjust to the threat posed by climate change. Well designed and planned urban development can provide a low carbon way of accommodating growth, improve environmental quality and reduce carbon emissions. Cities can achieve these outcomes through innovative prevention, mitigation and adaptation measures which in turn aid the development of new industry and low carbon business.

- *Proactive innovation and educational policies*

Cities are places where a lot of knowledge is created and also imparted. The full exploitation of a city's

[2] N. de T.: Original alemán de "cultura de la construcción" que se ha mantenido, puesto que así aparece en el texto en inglés, en vez de *"building culture"*.

• *Innovación proactiva y políticas educativas*

Las ciudades son lugares donde se crea e imparte una gran cantidad desconocimiento. La explotación completa del potencial de conocimiento de una ciudad depende de la calidad de su educación escolar y preescolar, de las posibilidades que faciliten los sistemas educativos y de formación, de las redes de comunicación sociales y culturales, de las oportunidades de aprendizaje que se brinden a los ciudadanos de todas las edades, de la excelencia de las universidades e institutos de investigación no universitarios y de las redes de intercambio entre la industria y la comunidad científica.

Una política integrada de desarrollo urbano puede contribuir a la mejora de tales factores, mediante, por ejemplo, la agrupación de interesados, el apoyo a las redes de comunicación y la optimización de las estructuras de localización. El desarrollo urbano integrado promueve el diálogo social e intercultural.

Las estrategias integradas de desarrollo urbano, la gestión coordinada del mismo y el buen gobierno pueden contribuir, por un lado, a que el potencial de las ciudades europeas se utilice de forma concreta, especialmente en lo que concierne a la competitividad y al crecimiento, y por otro, a reducir las desigualdades entre los barrios y en el seno de los mismos. Estas estrategias brindan a los ciudadanos oportunidades para la participación social y democrática.

II. *Prestar especial atención a los barrios menos favorecidos dentro del contexto global de la ciudad*

Las ciudades se enfrentan a enormes retos, especialmente aquellos relacionados con el cambio de las estructuras económicas y sociales y la globalización. Entre otros problemas específicos se pueden destacar la elevada tasa de desempleo y la exclusión social. Dentro de una misma ciudad pueden existir diferencias considerables, no sólo en relación a las oportunidades económicas y sociales existentes en cada zona, sino también en lo que a las variaciones de la calidad medioambiental se refiere. Además, los desequilibrios sociales y el desarrollo económico desigual tienden, por lo general, a incrementarse, lo que lleva a la desestabilización de las ciudades. Una política de integración social que contribuya a la reducción de las desigualdades y a la prevención de la exclusión social será la mejor garantía para el mantenimiento de la seguridad en nuestras ciudades.

A fin de lograr los objetivos de cohesión e integración social en las ciudades y áreas urbanas, unas políticas sociales de vivienda bien concebidas pueden resultar unas herramientas efectivas. Una vivienda saludable, apropiada y asequible pueden hacer esas barriadas más atractivas tanto para los jóvenes como para los mayores. Esta es una contribución a la estabilidad de los barrios.

Es mejor identificar las señales de advertencia de forma temprana y tomar las medidas para subsanarlas eficientemente y así ahorrar recursos. Una vez que una zona determinada ha comenzado su declive, los costes y la dificultad para cambiar la situación pueden multiplicarse. El gobierno deber ofrecer una perspectiva

knowledge potential depends on the quality of its pre-school and school education, and on the transfer opportunities provided within the education and training systems, as well as by social and cultural networks. The opportunities for lifelong learning, the excellence of the universities and non-university research institutes and the transfer network between industry, businesses and the scientific community.

Integrated urban development policy can contribute to improving these factors, for example by bringing the stakeholders together, by supporting networks and optimizing locational structures. Integrated urban development promotes social and intercultural dialogue.

Integrated urban development strategies, cooperative urban development management and good governance can contribute towards a purposeful use of the potential of European cities particularly with regard to competitiveness and growth, as well as to reducing disparities within and among neighbourhoods. They provide citizens with an opportunity for social and democratic participation.

II. *That special attention is paid to deprived neighbourhoods within the context of the city as a whole*

Cities are faced with major challenges, especially in connection with the change in economic and social structures and globalisation. Specific problems, among others, are especially high unemployment and social exclusion. Within one city, considerable differences may exist in terms of economic and social opportunities in the individual city areas, but also in terms of the varying quality of the environment. In addition, the social distinctions and the differences in economic development often continue to increase which contributes to destabilization in cities. A policy of social integration which contributes to reducing inequalities and preventing social exclusion will be the best guarantee for maintaining security in our cities.

In order to achieve the objectives of social cohesion and integration in cities and urban areas, well-conceived social housing policies can be effective tools. Healthy, suitable and affordable housing can make these neighbourhoods more attractive for both young and old people. This is a contribution to stability in the neighbourhoods.

It is better to spot early warning signs and take remedial action in a timely and effective way. This saves ressources. Once an area has begun to decline, the cost of and difficulty in turning it around can be many times more expensive. Government must offer an outlook and incentives for improvement to residents in affected areas. Active involvement of the residents and a better dialogue between the political representatives, the residents and the economic

y unos incentivos para la mejora de los residentes de esas zonas afectadas. Tanto la implicación activa de los residentes como un diálogo mejorado entre los representantes políticos, los residentes y los agentes económicos constituyen elementos esenciales para encontrar la mejor solución en cada área desfavorecida.

Ante esta situación, consideramos que las siguientes estrategias de acción, situadas en el marco de una política integrada de desarrollo urbano, son de crucial importancia para dichos barrios desfavorecidos:

- *Búsqueda de estrategias para la mejora del medio ambiente físico*

Tanto la actividad económica y las inversiones, por un lado, como unas estructuras urbanas de alta calidad, un medio ambiente saludable y unas infraestructuras y servicios públicos modernos y eficientes, por otro, están estrechamente interrelacionados. Por ello, es asimismo necesario, mejorar la cantidad de construcciones en los barrios desfavorecidos, teniendo en cuenta el diseño, las condiciones físicas y la eficiencia energética. Las mejoras en los estándares de vivienda en las nuevas construcciones, así como en los grandes edificios prefabricados y en aquellos antiguos y de baja calidad ya construidos, resultan en un mayor potencial en el aumento de la eficiencia energética en el seno de la UE y, por tanto, en la lucha contra el cambio climático Con el propósito de incrementar la sostenibilidad de las inversiones encaminadas a la mejora del medio ambiente físico, dichas inversiones han de situarse en el marco de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que también incluya, *inter alia*, inversiones de seguimiento públicas y privadas

- *Fortalecimiento a nivel local de la economía y la política del mercado Laboral*

Las medidas encaminadas a obtener una estabilidad económica en los barrios desfavorecidos deben también hacer uso de las fuerzas económicas endógenas de los mismos. En este contexto, el mercado laboral y las políticas económicas que se ajusten a las necesidades concretas de cada barrio serán los instrumentos apropiados. El objetivo es crear y asegurar empleo para facilitar la apertura de nuevos negocios, y especialmente, deberán ampliarse las oportunidades de acceso al mercado laboral local mediante una oferta de formación orientada a la demanda.

También habrá que favorecer que se aprovechen las oportunidades de empleo y formación dentro de la economía de los grupos étnicos A la UE, a los Estados miembros y a las ciudades se les pide que creen mejores condiciones e instrumentos para fortalecer las economías locales y, consecuentemente, los mercados laborales de las mismas, concretamente a través del fomento de la economía social y de la provisión de servicios orientados al ciudadano.

- *Educación proactiva y políticas de formación para niños y jóvenes*

Un punto de partida crucial para el progreso de los barrios desfavorecidos es la mejora en la educación y en

actors is essential to find the best solution for each deprived urban area.

Against this background, we consider the following strategies for action, embedded in an integrated urban development policy, to be of crucial importance for deprived urban neighbourhoods:

- *Pursuing strategies for upgrading the physical environment*

Economic activity and investments on the one hand and high-quality urban structures, a sound built environment and a modern and efficient infrastructure and facilities on the other are closely interlinked. For this reason, it is necessary to improve existing building stock in deprived neighbourhoods with regard to their design, physical conditions and energy efficiency. Improvements in housing standards in new buildings as well as in existing large prefabricated, old and low quality buildings bear the biggest potential for increasing energy efficiency within the EU and thereby combating climate change.

In order to increase the sustainability of investments in upgrading the physical environment, they must be embedded in a long-term development strategy which also includes, inter alia, public and private follow-up investments.

- *Strengthening the local economy and local labour market policy*

Measures to secure the economic stabilisation of deprived neighbourhoods must also exploit endogenous economic forces in the neighbourhood themselves. In this context, labour market and economic policies which are tailored to the needs of the individual neighbourhoods will be the appropriate instruments. The objective is to create and secure jobs and to facilitate the start-up of new businesses. In particular, access opportunities to local labour markets must be improved by offering demand-oriented training. Increased use must also be made of the employment and training opportunities in the ethnic economy.

The European Union, Member States and cities are called on to create better conditions and instruments to strengthen the local economy and thus the local labour markets, in particular by promoting the social economy and providing citizen-friendly services.

- *Proactive education and training policies for children and young people*

A crucial starting point for improving the situation in deprived neighbourhoods is the improvement of the education and training situation in the local community in conjunction with proactive policies focused on children and young people.

la situación formativa de las comunidades locales junto con la puesta en marcha de políticas proactivas dirigidas a niños y jóvenes En este sentido, hay que dar más y mejores oportunidades educativas y formativas que cubran las necesidades y carencias de los niños y jóvenes de barrios desfavorecidos. A través de unas políticas que se centren en la realidad social en la que viven, debemos posibilitar la participación de estos niños y jóvenes para que puedan llevar a cabo sus ambiciones, asegurándoles igualdad de oportunidades a largo plazo.

- *Fomento de un transporte urbano eficiente y asequible*

Muchos barrios desfavorecidos tienen, además, la carencia de sistemas de transporte adecuados y los efectos medioambientales, lo que reduce el valor de estas zonas. El desarrollo de un sistema de transporte público eficiente y asequible dará a los residentes de estos barrios las mismas oportunidades de acceso y movilidad que tienen otros ciudadanos; algo que están en su derecho de esperar.

Con el propósito de lograr este propósito, tanto la planificación de los sistemas de transporte como la gestión del tráfico deben dirigirse progresivamente a reducir los impactos negativos sobre el medio ambiente, y a organizarse de manera que estos barrios se integren convenientemente en la ciudad y en su área metropolitana como un todo. Se necesitarán también unas redes adecuadas para el tráfico de peatones y ciclistas.

Cuanto mejor gestionemos la estabilidad económica, la integración social, la mejora del medio ambiente físico y las infraestructuras de transportes de los barrios desfavorecidos, más oportunidades habrá de que, en el futuro, nuestras ciudades sigan siendo espacios de progreso social, crecimiento e innovación.

ENFATIZAMOS QUE:

Los principios de las políticas de desarrollo urbano deberían asentarse a nivel nacional. De igual forma, habría que estimular la creación de soluciones innovadoras tanto a nivel nacional como a otros niveles.

Nuestras ciudades necesitan un margen de actuación suficiente para poder llevar a cabo sus tareas en un ámbito local de manera responsable y una base financiera sólida que genere estabilidad a largo plazo. Consecuentemente, es también importante que los Estados miembros tengan la oportunidad de usar los fondos estructurales europeos para sustanciales programas integrados de desarrollo urbano. El uso de estos fondos debería dirigirse directamente a las potencialidades y las dificultades específicas y también tener en cuenta las oportunidades, dificultades y especificidades de los Estados miembros. En caso de que dichos fondos no se hubiesen suministrado, las autoridades locales deberían actuar con eficacia y desarrollar las habilidades necesarias para implementar políticas integradas de desarrollo urbano, teniendo también en perspectiva la consecución de una calidad y sostenibilidad globales en el medioambiente existente.

More possibilities for education and training must be provided and improved in disadvantaged neighbourhoods which are geared to the needs of, and address deficiencies in provision for children and young people living there. By means of a policy focus on children and young people which is tailored to the social area they live in, we must contribute to improving the prospects of the children and young people living in deprived neighbourhoods to participate and realize their ambitions and to ensure equal opportunities on a long-term basis.

- *Promotion of efficient and affordable urban transport*

Many deprived neighbourhoods have the additional burden of poor transport connections as well as poor environmental influences which further reduce their attractiveness. The development of an efficient and affordable public transport system will give residents in these neighbourhoods equal opportunity to have the mobility and accessibility of other citizens —which they have a right to expect.

In order to achieve this aim, transport planning and traffic management in these areas must increasingly aim to reduce the negative impacts of transport on the environment and to organise transport in a manner which will better integrate these neighbourhoods into the city and region as a whole. This will also require appropriate networks for pedestrian and cycle traffic.

The better we manage to stabilize deprived neighbourhoods economically, to integrate them socially and to upgrade their physical environment and transport infrastructure, the better the chances are that our cities will remain places of social progress, growth and innovation in the long term.

WE EMPHASIZE THAT:

Urban development policy should be laid down at national level and the stimuli for innovative solutions should also be created at national level, as well as at other levels.

Our cities need enough scope for action in order to perform local tasks in a responsible manner and a sound financial basis which provides long-term stability. Therefore it is important too that Member States have the opportunity to use the European structural funds for substantial integrated urban development programmes. The use of these funds should be focused closely on the specific difficulties and potentials as well as take into consideration the opportunities, difficulties and specificities in the Member States. If not already provided for, local authorities should develop the necessary skills and efficiency to implement integrated urban development policies, also with a view to achieving overall quality and sustainability in the built-up environment.

Las nuevas iniciativas de la UE, JESSICA y JEREMIE, que apoyan el establecimiento de fondos para el desarrollo urbano y para PYMES, y que mediante el uso de instrumentos de ingeniería financiera, aprovechan el uso de capital privado para la puesta en marcha de estrategias integradas de desarrollo urbano, ofrecen oportunidades prometedoras para la mejora de la efectividad de las fuentes de financiación convencionales a nivel nacional y europeo.

A nivel nacional, los departamentos gubernamentales necesitan reconocer de forma más clara la importancia de las ciudades a la hora de exponer tanto las ambiciones nacionales, regionales y locales como la relevancia y el impacto de sus políticas sobre ellas. Los esfuerzos de los distintos departamentos gubernamentales sectoriales que trabajan, o que tienen un impacto, en cuestiones urbanas necesitan alinearse e integrarse mejor de forma que se complementen más que entren en conflicto.

Enfatizamos la importancia de un intercambio sistemático y estructurado de experiencias y conocimiento en el campo del desarrollo urbano sostenible. Pedimos a la Comisión Europea que presente los resultados del intercambio de buenas prácticas sobre la base de las directrices de la "Carta de Leipzig" en una conferencia futura bajo los auspicios de la iniciativa "Regiones para el Cambio Económico". Junto con esto, necesitamos una plataforma europea que recoja y desarrolle mejores prácticas, estadísticas, estudios comparativos *("benchmarking"),* evaluaciones, revisiones de expertos y otra investigación urbana que apoye a los agentes implicados en el desarrollo urbano en todos los niveles y en todos los sectores. Seguiremos fomentando e intensificando en el futuro el intercambio de conocimiento y experiencias entre legisladores, profesionales e investigadores, a nivel local, regional, nacional y europeo, con el objetivo de poder reforzar la dimensión urbana de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europea de Empleo.

Europa necesita ciudades y regiones que sean fuertes y en las que se viva bien.

The new EU initiatives, JESSICA and JEREMIE, supporting the establishment of urban development funds and funds for SME, using financial engineering instruments to leverage private capital into the implementation of integrated urban development strategies, offer promising opportunities to enhance the effectiveness of conventional national and European funding sources.

At national level, Government Departments need to recognise more clearly the importance of cities to deliver national, regional and local ambitions, and the impact of their policies upon them. The efforts of different sectoral Government Departments working or having an impact on urban issues need to be better aligned and integrated so they complement rather than conflict.

We emphasize the importance of systematic and structured exchange of experience and knowledge in the field of sustainable urban development.
We ask the European Commission to present the outcome of the exchange of good practice on the basis of the guidelines of the Leipzig Charter at a future conference under the auspices of the "Regions for Economic Change" initiative. Alongside this we need a European platform to pool and develop best practice, statistics, benchmarking studies, evaluations, peer reviews and other urban research to support actors involved in urban development at all levels and in all sectors. We will continue to promote and intensify the exchange of knowledge and experience between policy makers, practitioners and researchers at local, regional, national and European level in the future in order to reinforce the urban dimension of the EU Sustainable Development Strategy, the Lisbon Strategy and the European Employment Strategy.

Europe needs cities and regions which are strong and good to live in.

Legislación

Ángela DE LA CRUZ MERA

Consejera Técnica de la Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo.

NORMATIVA ESTATAL

LEYES ORGÁNICAS

— Ley Orgánica 1/2007, 28 febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (*BOE* 01.05.2007 y Corrección de errores en *BOE* 30.03.2007).
— Ley Orgánica 3/2007, 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (*BOE* 23.03.2007).
— Ley Orgánica 2/2007, 19 marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía (*BOE* 20.03.2007).

LEYES

— Ley 1/2007, 2 marzo, de declaración del Parque Nacional de Monfragüe (*BOE* 03.03.2007).

REALES DECRETOS

— Real Decreto 1636/2006, 29 diciembre, por el que se crea el Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo (BOE 10.01.2007).
— Real Decreto 47/2007, 19 enero, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción (*BOE* 31.01.2007).
— Real Decreto 125/2007, 2 febrero, por el que se fija el ámbito territorial de las Demarcaciones Hidrográficas (*BOE* 03.02.2007).

OTRAS DISPOSICIONES

— Resolución 28 diciembre 2006 por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Vivienda y la Ciudad de Ceuta, de modificación del suscrito, para la cofinanciación de diversas promociones de viviendas de promoción pública durante los años 2002 a 2008 (*BOE* 11.01.2007).
— Resolución 9 enero 2007 por la que se fija un nuevo precio básico nacional, que servirá como referencia a efectos de la determinación de los precios máximos de venta y renta de las viviendas acogidas al Plan Estatal 2005-2008 (*BOE* 10.01.2007).
— Resolución 12 enero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración con la Ciudad de Melilla para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 10.02.2007).
— Orden 13 febrero 2007 por la que se modifica el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios dependientes de la Autoridad Portuaria de la bahía de Algeciras, aprobado por Orden de 12 de febrero de 1998 (*BOE* 28.02.2007).

Cerrado en BB.OO 31.03.2007

NORMATIVA AUTONÓMICA	
COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Administración local

BALEARES	— **Ley 20/2006, 15 diciembre, Municipal y de Régimen Local** (*BOE* 30.01.2007).
CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 22 febrero 2007 que autoriza la supresión de la Entidad Local Menor de Pedrosa de Valdeporres, perteneciente al Municipio de Merindad de Valdeporres (Burgos) (*BOCyL* 28.02.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Armentia, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Ascarza, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Burgueta, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Dordoniz, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Grandival, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Ogueta, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de Samiano, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
	— Acuerdo 15 marzo 2007 que autoriza la constitución en Entidad Local Menor al núcleo de población de San Vicentejo, perteneciente al municipio del Condado de Treviño (*BOCyL* 16.03.2007).
CATALUÑA	— Resolución 9 febrero 2007 de delimitación entre los municipios de Fígols i Alinyà y de Odèn (*DOGC* 19.02.2007).
	— Resolución 12 febrero 2007 de deslinde entre los municipios de Tírvia y de Alins (*DOGC* 23.02.2007).

Agricultura

ARAGÓN	— **Ley 15/2006, 28 diciembre, de Montes** (*BOE* 20.02.2007).
NAVARRA	— **Ley Foral 3/2007, 21 febrero, por la que se modifica la Ley Foral 13/1990, 31 diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal** (*BON* 02.03.2007 y *BOE* 24.03.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES — LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Aguas

ARAGÓN	— Orden 6 febrero 2007 que ordena la publicación de las "Bases de la Política del Agua en Aragón" y las Resoluciones aprobadas por las Cortes de Aragón, en la tramitación de las citadas Bases (*BOA* 27.02.2007).
MURCIA	— Orden 22 enero 2007 del Sistema de Vigilancia e Información de la Gestión Industrial del Agua (VIGIA) (*BORM* 02.02.2007).

Carreteras

ASTURIAS	— **Ley 8/2006, 13 noviembre, de Carreteras** (*BOE* 03.01.2007 y Corrección de errores en *BOE* 30.01.2007).
PAIS VASCO	— **Norma Foral 7 febrero 2007 que modifica la Norma Foral de 18 febrero 1993 de Carreteras de Bizkaia** (*BOPV* 16.02.2007).

Cultura

ARAGÓN	— Decreto 34/2007, 13 marzo, que declara Bien de Interés Cultural en la categoría de Monumento el recinto fortificado de Calatayud (Zaragoza) (*BOA* 23.03.2007).
ASTURIAS	— Decreto 3/2007, 25 enero, por el que se da nueva redacción parcial al anexo I del Decreto 63/2006, 22 junio, por el que se fija y delimita el Conjunto Histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias y se determina su entorno de protección provisional (Ruta del Interior y Ruta de la Costa) (*BOPA* 15.02.2007 y *BOE* 19.03.2007).
BALEARES	— Acuerdo 8 febrero 2007 que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico, a favor del núcleo de Estenllencs (*BOCAIB* 06.03.2007).
CANARIAS	— Decreto 2/2007, 16 enero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico "El Toscal", situado en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife, isla de Tenerife (*BOCAN* 26.01.2007). — Decreto 14/2007, 5 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico "Arico el Nuevo", situado en el término municipal de Arico, isla de Tenerife (*BOCAN* 13.02.2007). — Decreto 54/2007, 13 marzo, que declara Bien de Interés Cultural, con categoría de Sitio Histórico "El Barranco de Acentejo" situado en los municipios de La Matanza de Acentejo y La Victoria de Acentejo, isla de Tenerife (*BOCAN* 21.03.2007).
CANTABRIA	— Acuerdo 15 febrero 2007 por el que se declara Bien de Interés Cultural, a favor de la Ruta Lebaniega, que enlaza el Camino de Santiago de la costa con el Camino Francés y que discurre por los términos municipales de San Vicente de la Barquera, Val de San Vicente, Herrerías, Lamasón, Cillorigo de Liébana, Potes, Cabezón de Liébana, Camaleón y Vega de Liébana (*BOC* 08.03.2007 y *BOE* 23.03.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Cultura

CASTILLA Y LEÓN	— Acuerdo 8 marzo 2007 que declara la Villa de Puebla de Arganzón (Burgos) como Bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico (*BOCyL* 14.03.2007).
	— Acuerdo 8 marzo 2007 que declara la Villa de Fuentidueña (Segovia), como bien de Interés Cultural, con categoría de Conjunto Histórico (*BOCyL* 14.03.2007).
CATALUÑA	— Acuerdo 5 septiembre 2006 de declaración de Bien Cultural de Interés Nacional, en la categoría de Zona Paleontológica, a favor de varios yacimientos de dinosaurios de Abella de la Conca (Pallars Jussà) (*BOE* 23.02.2007).
GALICIA	— Decreto 236/2006, 23 noviembre, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Zona Arqueológica, la necrópolis de Santa Mariña, situada en los ayuntamientos de O Incio, Samos y Sarria, provincia de Lugo (*BOE* 12.01.2007).
	— Decreto 17/2007, 8 febrero, que declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Sitio Histórico, el conjunto de fuentes termales de As Burgas y su entorno delimitado, en el Ayuntamiento de Ourense (*DOG* 27.02.2007).
VALENCIA	— **Ley 5/2007, 9 febrero, de modificación de la Ley 4/1998, 11 junio, del Patrimonio Cultural Valenciano** (*BOE* 23.03.2007).

Espacios Naturales

ANDALUCÍA	— Decreto 24/2007, 30 enero, que declara el Espacio Natural de Sierra Nevada y regula los órganos de gestión y participación de los Espacios Naturales de Doñana y de Sierra Nevada (BOJA 02.02.2007).
ARAGÓN	— Ley 10/2006, 20 noviembre, de creación de la Reserva Natural Dirigida de las Saladas de Chiprana (BOE 25.01.2007).
	— Ley 11/2006, 30 noviembre de declaración de la Reserva Natural Dirigida de la Laguna de Gallocanta (BOE 26.01.2007).
	— Ley 14/2006, 27 diciembre, de declaración del Parque Natural de los Valles Occidentales (BOE 26.01.2007).
	— Decreto 13/2007, 30 enero, de declaración del Paisaje Protegido de San Juan de la Peña y Monte Oroel (BOA 16.02.2007).
ASTURIAS	— Ley 9/2006, 22 diciembre, de modificación del artículo 34.2 de la Ley del Principado de Asturias 5/1991, 5 abril, de protección de los Espacios Naturales (BOPA 04.01.2007 y BOE 16.03.2007).
ASTURIAS	— Decreto 124/2006, 14 diciembre, que aprueba el I Plan Rector de Uso y Gestión y el I Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Fuentes de Nancea, Degaña e Ibias (*BOPA* 13.02.2007).
BALEARES	— Decreto 21/2007, 23 marzo, que establece la Reserva Marina del Llevant de Mallorca (*BOCAIB* 31.03.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Espacios Naturales

CANARIAS	— Ley 13/2006, 29 diciembre, de ampliación de la Reserva Natural Especial a la totalidad del Malpaís de Güímar (*BOE* 27.02.2007). — Resolución 14 diciembre 2006 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 20 julio 2006, relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial del Paisaje Protegido de la Montaña de Agüimes (C-28), términos municipales de Agüimes e Ingenio (Gran Canaria) (*BOCAN* 22.01.2007). — Resolución 14 diciembre 2006 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 20 julio 2006, relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial del Paisaje Protegido del Malpaís Grande (F-11), términos municipales de Antigua y Tuineje (Fuerteventura) (*BOCAN* 23.01.2007). — Resolución 30 enero 2007 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 1 diciembre 2006, relativo a la aprobación del Documento de Referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de los Planes y Normas de los Espacios Naturales Protegidos (*BOCAN* 08.02.2007). — Resolución 30 enero 2007 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias de 1 diciembre 2006, relativo a la aprobación del Documento de Referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de los Planes Territoriales Especiales de Residuos (*BOCAN* 08.02.2007).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 5/2007, 8 marzo, de declaración del Parque Natural de la Serranía de Cuenca (*DOCM* 20.03.2007). — Decreto 18/2007, 20 marzo, que aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de las Lagunas de Cañada del Hoyo situadas en el término municipal de Cañada del Hoyo de Cuenca y se declara el Monumento natural de las Lagunas de Cañada de Hoyo (*DOCM* 23.03.2007).
EXTREMADURA	— **Ley 9/2006, 23 diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1998, 26 junio, de Conservación de la Naturaleza y Espacios Naturales** (*BOE* 27.01.2007).
VALENCIA	— Decreto 4/2007, 12 enero, que aprueba el Plan Rector de uso y Gestión del Parque Natural de la Serra d´Irta (*DOGV* 18.01.2007). — Decreto 21/2007, 16 febrero, de declaración del Parque Natural de Chera-Sot de Chera (*DOGV* 20.02.2007). — Decreto 25/2007, 23 febrero, de declaración del Paisaje Protegido de la Serra del Maigmó y Serra del Sit (*DOGV* 27.02.2007). — Acuerdo 16 marzo 2007 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Los Calderones, en el término municipal de Chililla (*DOGV* 21.03.2007). — Acuerdo 23 marzo 2007 que declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Monte Coto, en el término municipal de Monóvar (*DOGV* 27.03.2007).
PAIS VASCO	— Norma Foral 20 marzo 2007 de modificación de la Norma Foral 3/1994, 2 junio, de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos (*BOPV* 28.03.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Estructura Orgánica

ANDALUCÍA	— Decreto 220/2006, 19 diciembre, que regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo y modifica el Decreto 202/2004, 11 mayo, por el que establece la estructura orgánica de la Consejería (*BOJA* 15.01.2007).
	— Decreto 225/2006, 26 diciembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (*BOJA* 16.01.2007).
BALEARES	— Decreto 8/2007, 16 febrero, que modifica el Decreto 15/2002, 1 febrero, de creación del Fórum de Educación Ambiental (BOCAIB 01.03.2007).
CATALUÑA	— *Decreto 289/2006, 4 julio, de reestructuración parcial del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda* (Corrección de errores en *DOGC* 26.02.2007).
	— *Decreto 567/2006, 19 diciembre, de reestructuración del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas* (Corrección de errores en *DOGC* 26.02.2007).
GALICIA	— Decreto 28/2007, 8 marzo, que modifica el artículo 14 del Decreto 227/1995, 20 julio, que aprueba el Reglamento del Ente Público de Puertos (*DOG* 12.03.2007).
	— Decreto 39/2007, 8 marzo, que regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego (*DOG* 23.03.2007).
MURCIA	— Orden 19 febrero 2007 que crea el Observatorio Regional del Cambio Climático (*BORM* 06.03.2007).
VALENCIA	— **Ley 12/2007, 20 marzo, de modificación de la Ley 5/1983, 30 diciembre, de Gobierno Valenciano** (*DOGV* 23.03.2007).
	— Decreto 29/2007, 9 marzo, que modifica el Decreto 229/2004, 15 octubre, que establece las funciones de las Entidades Colaboradoras en materia de calidad ambiental y crea y regula su Registro (*DOGV* 13.03.2007).
PAIS VASCO	— Decreto 36/2007, 27 febrero, de modificación del Decreto que establece la estructura orgánica del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (*BOPV* 09.03.2007).

Medio Ambiente

ARAGÓN	— Decreto 262/2006, 27 diciembre, que aprueba el Reglamento de la producción, posesión y gestión de los residuos de la construcción y la demolición, y del régimen jurídico del servicio público de eliminación y valorización de escombros que no procedan de obras menores de construcción y reparación domiciliaria (*BOA* 03.01.2007).
BALEARES	— **Ley 1/2007, 16 marzo, de normas reguladoras de la Contaminación Acústica** (*BOCAIB* 24.03.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Medio Ambiente

BALEARES	— Resolución 30 enero 2007 de presentación y examen del informe preliminar de suelos contaminados, regulado en el artículo 3 del Real Decreto 9/2005, 14 enero, que establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados (BOCAIB 06.02.2007).
CANTABRIA	— **Ley 17/2006, 11 diciembre, de Control Ambiental Integrado** (*BOE* 17.01.2007).
	— Decreto 22/2007, 1 marzo, que modifica el Decreto 102/2006, 13 octubre, por el que se aprueba el Plan de Residuos 2006/2010 (*BOC* 14.03.2007).
	— Acuerdo 8 febrero 2007 que mantiene la clasificación de zonas "sensibles", "menos sensibles" y "normales" de las zonas marinas en el litoral (*BOC* 22.02.2007).
CASTILLA-LA MANCHA	— Ley 2/2006, 17 julio, por la que se establece el Día del Defensor del Medio Ambiente (*BOE* 19.01.2007).
	— Ley 1/2007, 15 febrero, de fomento de las energías renovables e incentivación del ahorro y eficiencia energética (*DOCM* 13.03.2007).
	— **Ley 4/2007, 8 marzo, de Evaluación Ambiental** (*DOCM* 20.03.2007).
NAVARRA	— **Decreto 93/2006, 28 diciembre, que aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Foral 4/2005, 22 marzo, de Intervención para la Protección Ambiental** (*BON* 17.01.2007).
VALENCIA	— Resolución 14 diciembre 2006 que dispone la publicación del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Valenciana sobre actuaciones para completar el Plan de recuperación de suelos contaminados 1995-2005 (*DOGV* 12.01.2007).

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo

ASTURIAS	— Resolución 12 enero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 10.02.2007).
CANARIAS	— Decreto 30/2007, 5 febrero, que aprueba la modificación del Reglamento de procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento, aprobado por Decreto 55/2006, 9 mayo (*BOCAN* 15.02.2007).
	— Resolución 22 febrero 2007 que aprueba definitivamente la modificación puntual del Plan Insular de Ordenación de Fuerteventura (PIOF) para la nueva delimitación del ámbito minero en el Barranco "El Guerepe" (*BOCAN* 02.03.2007).
	— Resolución 30 enero 2007 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 1 diciembre 2006, relativo a la aprobación del Documento de Referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de Planes Insulares de Ordenación (*BOCAN* 08.02.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo

CANARIAS	— Resolución 30 enero 2007 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 1 diciembre 2006, relativo a la aprobación del Documento de Referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de Planes Territoriales Parciales (*BOCAN* 08.02.2007).
	— Resolución 30 enero 2007 que hace público el Acuerdo de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de 20 diciembre 2006, relativo a la aprobación del Documento de Referencia para elaborar Informes de Sostenibilidad de los Instrumentos Urbanísticos de Desarrollo (*BOCAN* 08.02.2007).
CANTABRIA	— Resolución 16 febrero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración del Centro Nacional de Información Geográfica con la Comunidad Autónoma para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 08.03.2007).
CASTILLA-LA MANCHA	— *Ley 2/11998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*. Por Sentencia 365/2006, 21 diciembre, del Pleno del TC, se resuelve la Cuestión de Inconstitucionalidad 8450-2005, promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Albacete en relación con diversos artículos (*BOE* 25.01.2007).
	— *Ley 2/11998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*. Cuestiones de Inconstitucionalidad números 9505-2005 y otras, en relación con los artículos 51.1.2 e) y 69.2 (*BOE* 27.03.2007).
	— *Ley 2/11998, 4 junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*. Cuestiones de Inconstitucionalidad números 9508-2005 y otras , en relación con los artículos 51.1.2 d) y e) y 71.3 (*BOE* 27.03.2007).
	— Resolución 12 enero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración con el Instituto de Estadística de Castilla La Mancha para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 10.02.2007).
	— Resolución 26 enero 2007 que dispone la publicación del Convenio suscrito entre el Centro Nacional de Información Geográfica y el Instituto de Estadística de Castilla-La Mancha, para el desarrollo del Sistema e Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE) (*DOCM* 09.02.2007).
CASTILLA Y LEÓN	— **Ley 14/2006, 4 diciembre, de modificación de la Ley 10/1998, 5 diciembre, de Ordenación del Territorio** (*BOE* 04.01.2007).
	— Resolución 22 enero 2007 que ordena la publicación del Convenio suscrito entre el Centro Nacional de Información Geográfica, la Consejería de Fomento y el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León, para el desarrollo del Sistema e Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE) (*BOCyL* 19.01.2007).
	— Resolución 16 febrero 2007 por la que se publica el convenio entre el Centro Nacional de Información Geográfica, la Consejería de Fomento y el Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 08.03.2007).
EXTREMADURA	— **Decreto 7/2007, 23 enero, que aprueba el Reglamento de Planeamiento** (*DOE* 30.01.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo

EXTREMADURA	— Decreto 44/2007, 20 marzo, de ordenación del uso extensivo de suelos no urbanizables para actividades turísticas y fomento de actuaciones para la atención de personas mayores en ciudades mixtas (*DOE* 27.03.2007). — Decreto 57/2007, 10 abril, que aprueba el Plan Especial de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones (INUNCAEX) (*DOE* 17.04.2007). — Resolución 9 enero 2007 que da publicidad al Convenio de Colaboración entre el Centro Nacional de Información Geográfica y la Comunidad Autónoma de Extremadura para el desarrollo del Sistema e Información sobre Ocupación del Suelo en España (SIOSE) (*DOE* 18.01.2007). — Resolución 12 enero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Extremadura para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 10.02.2007).
MADRID	— *Ley 9/1995, 28 marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo.* Por Sentencia 364/2006, 20 diciembre, del Pleno del TC se resuelve la Cuestión de Inconstitucionalidad 571-2004 planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en relación con el artículo 102.3 (*BOE* 25.01.2007).
MURCIA	— Convenio 31 enero 2007 de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Autónoma, sobre actuaciones para completar el Plan Nacional de Recuperación de Suelos Contaminados 1995-2005 (*BORM* 15.02.2007). — Resolución 12 enero 2007 por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma para el desarrollo del Sistema de Información sobre Ocupación del Suelo en España (*BOE* 10.02.2007).
NAVARRA	— **Ley Foral 12/2006, 21 noviembre, del Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros** (*BOE* 04.01.2007).
LA RIOJA	— Resolución 16 febrero que aprueba los criterios para la determinación de la existencia de efectos significativos en el medio ambiente del planeamiento urbanístico de desarrollo (BOR 06.03.2007).
VALENCIA	— **Ley 9/2006, 5 diciembre, reguladora de campos de golf** (*BOE* 22.01.2007).
PAIS VASCO	— *Ley 9/1989, 17 noviembre, de Valoración del Suelo*. Cuestiones de inconstitucionalidad n.º 2589-2001 y 4695-2001, en relación con el art. 19.a) (*BOE* 02.03.2007). — *Ley 9/1989, 17 noviembre, de Valoración del Suelo.* Por sentencia 14/2007, 18 enero, del Pleno del TC, se declara la nulidad del art. 19 a), en cuanto a competencias sobre urbanismo, derecho de propiedad y legislación de expropiación forzosa, determinando el valor urbanístico de los terrenos destinados a sistemas generales (*BOE* 15.02.2007). — Orden 29 diciembre 2006 de medidas financieras en materia de suelo referente a la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos de suelo con destino preferente a la promoción de vivienda de protección oficial de régimen general y de régimen especial (*BOPV* 25.01.2007).

NORMATIVA AUTONÓMICA

COMUNIDADES	LEYES, DECRETOS, ÓRDENES Y OTRAS DISPOSICIONES

Puertos

CANARIAS	— **Ley 5/2007, 16 marzo, de modificación de la Ley 14/2003, 8 abril, de Puertos** (*BOCAN* 20.03.2007).
CATALUÑA	— Decreto 41/2007, 20 febrero, que aprueba el Plan de Puertos (*DOGC* 22.02.2007).
MURCIA	— **Ley 1/2007, 1 marzo, de modificación de la Ley 3/1996, 16 mayo, de Puertos, modificada por la Ley 6/2005, 1 julio** (*BORM* 21.03.2007).

Vivienda

ARAGÓN	— Orden 17 enero 2007 que acuerda modificar los parámetros de precios máximos establecidos en el Decreto 225/2005, 2 noviembre, regulador del Plan aragonés para facilitar el acceso a la vivienda y fomentar la rehabilitación 2005-2009 (*BOA* 24.01.2007).
BALEARES	— Decreto 20/2007, 23 marzo, que modifica el Decreto 145/1997, 21 noviembre, por el que se regula las condiciones de dimensionamiento, de higiene y de instalaciones para el diseño y la habitabilidad de viviendas así como la expedición de cédulas de habitabilidad (*BOCAIB* 31.03.2007).
CANTABRIA	— Orden 27 diciembre 2006 que regula la organización y el funcionamiento del Registro de demandantes de viviendas protegidas (*BOC* 10.01.2007).
CASTILLA Y LEÓN	— Decreto 99/2005, 22 diciembre, que regula la promoción, adquisición y arrendamiento protegido de la vivienda joven (*BOCyL* 24.01.2007).
CATALUÑA	— Decreto 79/2007, 27 marzo, de regulación sobre adjudicación de viviendas promovidas por la Generalidad y calificadas de promoción pública, en segundas y posteriores adjudicaciones (*DOGC* 29.03.2007).
EXTREMADURA	— Decreto 33/2007, 6 marzo, que modifica el Decreto 33/2006, 21 febrero, de modificación y adaptación del Plan de Vivienda y Suelo 2004-2007 (*DOE* 13.03.2007).
GALICIA	— Orden 29 enero 2007 que regula el Registro público de demandantes de viviendas de protección autonómica (DOG 06.02.2007).
LA RIOJA	— **Ley 2/2007, 1 marzo, de Vivienda** (*BOR* 08.03.2007 y BOE 29.03.2007).
	— Orden 19 febrero 2007 que determina el momento en el que se debe exigir el cumplimiento de los requisitos de acceso y financiación de las viviendas protegidas (*BOR* 22.02.2007).
VALENCIA	— Instrucción 11 enero 2007 de aplicación del nuevo precio básico a nivel nacional a las actuaciones protegidas del Plan de Vivienda 2005-2008 (*DOGV*10.01.2007).
PAIS VASCO	— Decreto 265/2006, 26 diciembre, de quinta modificación del Decreto sobre Régimen de Viviendas de Protección Oficial y Medidas Financieras en Materia de Vivienda y suelo (*BOPV* 05.01.2007).

Cerrado en BB.OO 31.03.2007

Libros y Revistas

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Arquitectura y turismo. Percepción, representación y lugar: Brian MCLAREN & D. MEDINA LASANSKY (editores), Gustavo Gili, Barcelona, 316 pp.; 22,5 × 15 cm; ISBN 978-84-252-2105; precio: 33.65 €

Arquitectura y turismo presenta una colección de ensayos escritos por expertos que, bajo un enfoque primordialmente arquitectónico e histórico, plantean el turismo como un conjunto de prácticas que es preciso examinar, comparar y criticar. Está estructurado en cinco partes, con una serie de capítulos elaborados por diferente autores: Definición de un modelo y un modo de percepción, Políticas de peregrinación, El lugar empaquetado, Representación y La imaginación posmoderna-, este libro presenta una riqueza de opciones y enfoques que pone de manifiesto que el estudio del tema va más allá del turismo en sí, introduciéndonos en el análisis de cuestiones sociales, históricas y artísticas más amplias, prologados por David J. GREENWOOD, y coordinados por D. MEDINA LASANSKY que imparte Historia de la Arquitectura y Urbanismo en la Cornell University, autora de *The Renaissance Per-fected: Architecture, Spectacle and Tourism in Fascist Italy* (Penn State University Press, 2004).y Brian MCLAREN profesor adjunto en el departamento de Arquitectura de la University of Washington, donde enseña historia, teoría y diseño de arquitectura.

El estudio científico social y humanístico del turismo tiene una interesante historia. El turismo, el mayor desplazamiento de seres humanos en tiempos de paz en la historia universal y actividad en tiempo de ocio para la gran mayoría de estudiosos, no ha recibido hasta hace poco demasiada atención analítica, si se compara con los ríos de tinta erudita vertidos acerca de otros fenómenos de menor envergadura. Tanto los operadores turísticos, como las empresas relacionadas y las consultoras han generado documentación importante sobre la estructuración y el beneficio de las actividades turísticas, pero han aparecido muy pocos estudios de utilidad desde una perspectiva analítica y crítica.

Mientras que la disociación entre las prioridades de estudio de las ciencias sociales y las humanidades, por un lado, y las principales preocupaciones de la sociedad en general, por otro, se ha revelado como un producto histórico y político, la investigación sobre el turismo ha tenido que recorrer un duro camino hasta tener identidad propia, dado que los especialistas, turistas empedernidos, disfrutan los viajes de placer para ver monumentos o parajes históricos y gozar de la buena comida y los bellos paisajes. Cualquiera que sea la causa, y a pesar de varios esfuerzos interesantes, el turismo sólo ha empezado a recibir una atención crítica sistemática en la década de 1990. Este volumen forma parte de esa tendencia y muestra los hallazgos encontrados en el estudio analítico del turismo.

Un grupo de diversos expertos con inquietudes y con un enfoque primordialmente arquitectónico e histórico presenta aquí una variedad de planteamientos del turismo como un conjunto de prácticas para examinar, comparar y criticar. Cada capítulo presenta una riqueza de opciones y enfoques que pone de manifiesto hasta qué punto es rico el tema y cómo su estudio nos lleva inmediatamente más allá del turismo en sí y nos introduce en el análisis de cuestiones sociales, históricas y artísticas más amplias. Los autores prestan una atención especial al impacto del turismo en el entorno construido. Precisamente porque el turismo es una industria de tan enorme envergadura que incluye monumentos, museos, otros edificios para usos especiales y hoteles, así como la gestión tanto de espacios urbanos como rurales, los arquitectos y urbanistas no pueden permitirse escapar a los giros y cambios de las múltiples lógicas del mundo del turismo.

Desde esta perspectiva, y aunque el libro puede leerse como un interesante conjunto de ensayos monográficos sobre turismo, se trata también de un estudio de la influencia mutua entre el turismo y la práctica del diseño y la arquitectura. Será especialmente útil para sensibilizar a las nuevas generaciones sobre las complejidades de las tareas que deben realizarse en la práctica y la imposibilidad de llevar a cabo preferencias profesionales no contaminadas.

La idea exacta del libro surge a partir de unas jornadas sobre el tema, celebradas en 2002 dentro de la reunión anual de la Asociación de Escuelas de Arte en Filadelfia; durante este acontecimiento, un grupo de jóvenes especialistas (Charyl Finley, Deborah D. Hurtt, Kostis Kourelis, Jordana Mendelson y Barbara Penner) convinieron en presentar este trabajo. En cada caso el turismo era un elemento central, y no tangencial, del relato. Los parámetros del debate se ampliaron durante el simposio *"Architourism: Architecture as a Destination for Tourism",* organizado el otoño siguiente por Joan OCKMAN en el *Buell Center for the Study of American Architecture de Columbia University*; este simposio facilitó la oportunidad de

explorar temas habituales en la práctica del turismo. Por tanto, es interesante destacar que, aunque el presente volumen es un intento de afrontar la evidente laguna en la historia de la arquitectura con respecto a la relación entre turismo y espacio construido, forma parte al mismo tiempo de la reflexión de un magnífico conjunto de eruditos contemporáneos emergentes que estudian esta conexión.

El libro se divide en cinco partes: la primera parte, definición de un modelo y un modo de percepción recoge los trabajos Reproducción, fragmentación y colección: Roma y el origen del souvenir (Sarah BENSON). Primeros viajeros en Grecia y la invención de la historia arquitectónica medieval (Kostis KOURELIS) Actuación en el extranjero: los turistas británicos en Italia y sus prácticas, 1840-1914 (Jill STEWARD). Estos tres primeros capítulos del libro exploran los paradigmas de la práctica del turismo en el marco de modelos e itinerarios concretos; los tres plantean la importancia de la visita sobre el terreno y la idea de relatar luego en casa lo que se ha visto mediante dibujos, relatos de viaje y *souvenirs*. En este proceso los turistas aparecen como descubridores, sus recuerdos y *souvenirs* son la prueba de su experiencia, y sus itinerarios sirven de guía para los siguientes turistas. Estas estrategias retóricas proporcionaban paradigmas discursivos que siguen vigentes hoy en día. Los tres capítulos hacen notar cómo se complica la práctica de la historia de la arquitectura por el estudio del turismo. Teniendo en cuenta que tanto las disciplinas de la historia del arte y de la arquitectura como la práctica del turismo hunden sus raíces en la cultura burguesa decimonónica, resulta evidente que los historiadores deben preguntarse ahora hasta qué punto su discurso, su modelo erudito de monumentos y sus modos de percepción son producto del turismo. Quedará claro que las topografías eruditas y turísticas se superponen y se alimentan una a la otra, suscitando así interesantes preguntas sobre la interdependencia del estudio y la práctica del turismo.

La segunda parte: políticas de peregrinación, agrupa los textos de Trípoli a Gadames: arquitectura y experiencia turística de la cultura local en la Libia colonial italiana (Brian MCLAREN), Peregrinaje al Alcázar de Toledo: ritual, turismo y propaganda en la España de Franco *(Miriam Basilio)* y Calabozos auténticos, castillos blanqueados: antiguas sedes del comercio de esclavos en Ghana (Cheryl FINLEY). En los estudios sobre la España de Franco, la colonia italiana de Libia y la costa de Ghana, Miriam Basilio, Brian McLaren y Cheryl Finley analizan cada uno por su lado la utilización del turismo como herramienta para fortalecer un sentido de identidad dentro de un contexto fuertemente politizado. Basilio y McLaren abordan la relación entre fascismo y turismo, y Finley se encarga de las políticas actuales del turismo de raíz afroamericana. En cada caso, el turismo aporta los medios para revisar y reivindicar el pasado.

La tercera parte: el lugar empaquetado del fragmento fotográfico a la ilusión arquitectónica en el Poble Espanyol de Barcelona de 1929 (Jordana MENDELSON), Simular Francia, seducir al mundo: el Centro Regional en la Exposición Internacional de 1937 (Deborah D. HURTT) Geografías turísticas: remodelación de La Habana Vieja (D. Medina LASANSKY) Varios estudios analizan la utilización de la arquitectura para crear una sensación de patrimonio civil, regional o nacional compartido. En los casos de análisis de España, Francia y Cuba, Jordana MENDELSON, Deborah D. HURTT y D. Medina LASANSKY ponen de manifiesto cómo se construyen nuevas identidades para estos lugares mediante la visualización de un marcado carácter arquitectónico. En cada caso, el producto final resulta de una combinación de lugares existentes e imaginados, reconstituidos en un todo distinto que se presenta al público a través de diversas estrategias de comunicación.

Cuarta parte: bajo el epígrafe Enclaves de representación recoge los estudios Colonialismo edulcorado: un centro temático de vacaciones en Isla Mauricio (Tim EDENSOR y Uma KOTHARI) Haciéndolo bien: destinos de luna de miel de posguerra en las montañas Pocono (Barbara PENNER).

Como señaló el sociólogo Henri Lefebvre, los monumentos son experiencias que se viven físicamente. El capítulo de Tim EDENSOR y Uma KOTHARI, así como el de PENNER, aclaran sumamente esta afirmación. Ambos ensayos tratan de destinos turísticos temáticos que funcionan como escenarios de representación turística.

La quinta parte: la imaginación posmoderna recoge La nueva política del espectáculo: 'Bilbao' y la imaginación global (Joan OCKMAN), Egipto en esteroides: Luxor Las Vegas y el orientalismo posmoderno (Jeffrey CASS). Jeffrey CASS y Joan OCKMAN tratan sobre lugares que son un maravilloso ejemplo del espectáculo posmoderno: el casino Luxor de Las Vegas y el Museo Guggenheim de Bilbao. El éxito de estos dos lugares se debe en gran parte a la difusión mediática, pero no se trata de lugares producidos en serie. Estos edificios son acontecimientos irrepetibles que es preciso experimentar para entenderlos; se hallan inmersos en la especificidad cultural de sus respectivos emplazamientos y,

como tales, rehúsan cualquier impresión de homogeneidad globalizada.

Por consiguiente, este libro debe considerarse como un tratado en favor de un enfoque más amplio sobre el turismo, una propuesta centrada en las conexiones entre la complejidad del entorno construido, los sistemas culturales de los usuarios del entorno, las complejidades de lo que se considera como "histórico" y monumental, y los esquemas diversos y divergentes que aportamos para nuestra apreciación del pasado, del presente y del futuro.

PPG

Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI: del *City Marketing* al *Urban Management:*
Gildo SEISDEDOS, prólogo de Alberto RUIZ-GALLARDÓN, Prentice Hall, Madrid, 2007, 177 pp: 24 × 17 cm; ISBN: 978-84-8322-356-7

En este libro se esboza una nueva gestión urbana que no se queda en el diseño y construcción de sus edificios e infraestructuras, que pone su foco en los servicios medioambientales, el acceso a la sociedad de la información, la movilidad física, las telecomunicaciones, el fomento del arte y la cultura... sin olvidar aspectos transversales como la eficiencia en la prestación de estos servicios o el *City Marketing* y la nueva financiación de las ciudades.

Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI es un guía imprescindible que nos hace ver con ojos diferentes nuestro entorno más cercano: las ciudades.

Alcaldes, regidores, intendentes y sus equipos de gobierno encontrarán en él un modelo que les permitirá visualizar la totalidad de la ciudad y planificar su agenda con herramientas más actualizadas y modernas.

Pero también interesa a directivos de empresas de servicios urbanos, arquitectos, juristas, geógrafos, economistas y sociólogos que dialogan y trabajan sobre la ciudad desde perspectivas muy diversas. Para estos profesionales de la ciudad, este libro proporciona una visión integrada que ayudará les a ser conscientes de su papel en el seno de esta sofisticad organización que es la ciudad...¡y a ofrecer a las ciudades nuevos servicios!

Gido SEISDEDOS, urbanista, abogado, economista y especialista en marketing y desarrollo es Profesor del área de Marketing del Instituto de Empresa, Director del Foro de Gestión Urbana, miembro de la Asociación Internacional de Urbanistas y de la Asociación Española de Técnicos Urbanistas, es un referente de los nuevos modelos de desarrollo de las ciudades y asesora a diversos gobiernos locales y regionales en Europa y Latinoamérica.

El objetivo que el libro se plantea es el de proporcionar un modelo integral de las ciudades que pueda resultar de utilidad para entenderlas y mostrar las nuevas tendencias emergentes a la hora, las bases para una nueva gestión urbana.

El autor resalta tres ideas básicas en el libro: la primera trata de reivindicar la ciudad y hacer llegar a todos que los temas urbanos no sólo afectan a los gestores municipales sino a un amplio abanico de profesionales y, especialmente, a todos en tanto ciudadanos. La segunda es ser de utilidad para alcaldes, regidores, intendentes y sus equipos de gobierno, estos colectivos encontrarán en el libro un modelo que les permitirá visualizar la totalidad de la ciudad y planificar su agenda de una manera más actualizada y moderna ya que el libro proporciona una visión integrada de la realidad de la ciudad que les ayudará a ser conscientes de su papel en el seno de la sofisticad organización que es la ciudad. Por último el libro pretende aumentar el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre las decisiones que les afectan de manera directa. Para estos, el libro, pretende aportar una visión sencilla e interdisciplinar, en un lenguaje accesible, de los principales retos y desafíos a los que se enfrenta una Humanidad que, en 2007, se convierte por primera vez en urbana. El tercer aspecto del libro que cabe resaltar es que plantea la necesidad de una nueva gestión urbana y desarrolla un modelo con sus principales líneas de desarrollo.

El libro se extiende a lo largo de seis capítulos, el primero desarrolla la tercera revolución urbana desde sus comienzos de la primera revolución urbana concluyendo en la tercera revolución urbana donde incluye un decálogo de tendencias inevitables. En el segundo capítulo se presenta un nuevo modelo de ciudad. El tercero bajo el epígrafe de la química urbana se refiere a la ciudad sostenible, ya que el medio ambiente es la prioridad global. Continúa con el capítulo referido a la movilidad urbana, tanto física como digital, social y cultural. La chispa urbana: *smart city,* es el epígrafe del quinto capítulo donde considera a la ciudad como la manifestación más sofisticada de la creación humana que no crece de manera predeterminada por el instinto o la genética. La ciudad es un depósito de conocimiento y emplea ese conocimiento para decidir qué cambios llevar a cabo, para tratar de intuir qué necesita la ciudad, qué modelo de ciudad queremos para el futuro. La inteligencia de la ciudad se ha hecho cada vez más compleja ya que debe responder a nuevas necesidades y retos que se plantean. Termina con

el capítulo de conclusiones que tras un breve desarrollo de las relaciones entre actividad económica y territorio, la ciudad y el desarrollo económico, el nuevo papel de las ciudades o la dimensión económica de la gestión urbana se pregunta por los siguientes pasos a seguir.

PPG

Territorial Cohesion and the European Model of Society (2007): Faludi, ANDREAS (ed.), Lincoln Instute of Land Policy Cambridge Mass. USA; 240 pp. Pvp. $25.00; ISBN 978-1-55844-166-8

La edición del libro que aquí se presenta ofrece una ocasión para revisar a su homólogo, *Planificación Espacial Europea,* un anterior trabajo, editado por Andreas FALUDI y publicado por el Lincoln Institute of Land Policy en 2002. Uno de los objetivos que, el Instituto Lincoln pretendía con ese libro, era familiarizar a los planificadores americanos con el enfoque europeo de la planificación trasnacional y, posiblemente aplicar un pensamiento europeo transfronterizo análogo a la planificación a lo largo de los límites estatales del sistema federal de los Estados Unidos. Se reconoció la dificultad de realización de tal transferencia conceptual, y es gratificante observar el considerable interés que ha provocado recientemente en los Estados Unidos una nueva estrategia planificadora "megaregional" que traspasa todo tipo de límites —municipal, metropolitano, estatal e incluso fronteras nacionales—.

Los días 12 y 13 de julio de 2005, un selecto grupo de expertos trataron sobre el Modelo de Sociedad Europea y el concepto de cohesión territorial, que actualmente afronta el discurso a nivel europeo, en Viena en el *"Territorial Cohesion and the European Model of Society International Seminar"* en la sede del *Österreichisches Institut für Raumplanung de Austria*, convocados por Andreas FALUDI, de la Delft University of Technology. La publicación reúne los trabajos presentados por los autores que han tomado la cohesión territorial como una especie de concepto sucesor de la Perspectiva Europea de Desarrollo Espacial. La cuestión que allí se planteó es si los planificadores de los Estados Unidos pueden aprender de la experiencia europea, y, con ciertas vacilaciones, si es posible devolver a Europa respuestas útiles basadas en una visión americana del mundo.

El punto de partida fue el interés de los planificadores norteamericanos, que han desarrollado la llamada *American Spatial Development Perspective* (America 2050) (Perspectiva del Desarrollo Espacial Americano), querían saber más sobre el sistema y debates en marcha sobre la política de cohesión, el modelo europeo de sociedad y la cohesión territorial en Europa.

El título revela qué ideas fundamentales, con su distintivo "modelo de sociedad" están detrás del concepto de cohesión territorial, que puede entenderse como el objetivo de la equidad espacial que tiende a favorecer el "desarrollo en el lugar" más que la migración selectiva a localizaciones con mayor nivel de oportunidades. Este enfoque contrasta con un modelo social americano que percibe el principio de equidad que subyace tras la cohesión territorial, diametralmente opuesto al principio de eficiencia basado en la libre movilidad de la fuerza de trabajo. El modelo europeo es una estrategia basada en la "necesidad" más que en la "posibilidad" como significó un conferenciante. Una voluntad para realizar esta compensación entre una mayor productividad potencial y una concepción particularmente enraizada del lugar es indicativa de la diferencia entre los dos modelos de sociedad.

Además de las diferencias legales, políticas, sociales y culturales obvias. Entre Los Estados Unidos y la Unión Europea, se observa que la Unión Europea, en la actualidad 25 países, acoge una población 50% mayor que la de los Estados Unidos en una superficie inferior a la mitad, dando lugar a una densidad de 300 habitantes por milla cuadrada frente a alrededor de 85 por milla cuadrada en Estados Unidos. Aunque, las partes más urbanizadas de los Estados Unidos se están acercando a las densidades europeas. Los 14 estados de la megaregión Noreste, por ejemplo, con, aproximadamente, 52 millones de habitantes en 188.380 millas cuadradas, aporta más de 275 habitantes por milla cuadrada. Esta tendencia sugiere que, al menos la planificación física en el entorno de la infraestructura, especialmente las vías de alta velocidad, podría ser orientada por los precedentes europeos.

Resumiendo se puede decir que los enfoques y culturas de planificación europea y USA no son fácilmente comparables, a pesar de ello durante los debates se mencionaron diversas cuestiones que mostraban la utilidad del aprendizaje entre ambos.

El libro se divide en 10 capítulos:
1. *The European Model of Society,* Andreas FALUDI; 2. *The Origins of Territorial Cohesion and the Vagaries of Its Trajectory,* Jacques ROBERT; *3. Territorial Cohesion: The Underlying Discourses*, Bas WATERHOUT; 4. *Territorial Cohesion and the European Model of Society: French Perspectives*, Jean PEYRONY; 5. *Territorial Cohesion, the European Social Model, and Spatial Policy Research*, Simin DAVOUDI; 6. *Delivering*

Territorial Cohesion: European Cohesion Policy and the European Model of Society, John BACHTLER & Laura POLVERARI; 7. *Territorial Development Policies in the European Model of Society*, Roberto CAMAGNI; 8. *Chasing a Moving Target: Territorial Cohesion Policy in a Europe with Uncertain Borders*, Jean-François DREVET; 9. *The Vienna-Bratislava-Györ Triangle: The European Model of Society in Action*, Gabriele TATZBERGER; 10. *Unraveling Europe's Spatial Structure Through Spatial Visioning*, Wil ZONNEVELD.

Andreas FALUDI (1940, Budapest, Hungría) es catedrático de Política de Sistemas Espaciales. Andreas estudió arquitectura y planificación urbana en la Universidad de Tecnología de Viena donde obtuvo su doctorado en 1967. Su carrera en la enseñanza la comenzó en el Politécnico de Oxford (1968-1973), seguido de cátedras en Planificación Urbana en la Universidad de Tecnología de Delft (1974-7), en Planificación en la Universidad de Amsterdam (1977-1998) y una cátedra personal en Universidad Radboud Nijmegen (1999-2004).

PPG

Planificación estratégica de ciudades (2006): José Miguel FERNÁNDEZ GÜELL, Editorial Reverte, S. A., Barcelona; 299 págs; 1 tinta; 17 × 24 cm; numerosas figuras; ISBN: 8429121102; pvp. 29.00 €

Mediante los procesos de planificación estratégica urbana (PEU) se desea, en general, clarificar el modelo de ciudad deseado y avanzar en su consecución, coordinando los esfuerzos públicos y privados, canalizando las energías, adaptándose a las nuevas circunstancias y mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos.

La planificación estratégica es una técnica que se ha aplicado en múltiples facetas de la actividad humana; sin embargo, es relativamente reciente la aplicación de la planificación estratégica a la realidad urbana, a las ciudades y regiones o áreas metropolitanas y sus inicios son eminentemente prácticos y artesanales: una mezcla de pensamiento, técnicas y arte o buen hacer.

Los procesos de planificación estratégica urbana (PEU) surgen a finales del siglo XX. La ciudad de San Francisco (EE.UU.) condujo su proceso entre 1982 y 1984. La principal motivación para iniciar procesos de planificación estratégica urbana ha sido el intento de reaccionar adecuadamente a situaciones problemáticas (estancamiento o crisis económica, principalmente); en los inicios del siglo XXI no se adopta esta forma organizativa de manera reactiva si no más bien proactiva; refiriéndose a España, las situaciones de crisis no son los principales desencadenantes de estos procesos, si no que las motivaciones se encuentran en la búsqueda de la colaboración público-privada, en el deseo de coordinar actuaciones, en la mejora continua, en el deseo de lanzar procesos de revitalización e incluso de seguir ejemplos. La determinación inicial necesaria para lanzar este tipo de procesos varia geográficamente; en España, la mayor parte de los procesos son liderados por Entidades públicas, aproximadamente el 50%; un porcentaje importante tiene un liderazgo mixto público-privado.

Existen una clara diferencias entre lo que podría denominarse un enfoque tradicional de la Planificación estratégica y el enfoque emergente.

- Antes Predominio del producto, ahora Predominio del proceso.
- Antes Sectorial, ahora Integrado.
- Antes Normativo, ahora Estratégico.
- Antes Orientado a objetivos, ahora Orientado a coste-beneficio.
- Antes Orientado a oferta urbana, ahora Orientado a demanda urbana.
- Antes Sujeto a limites administrativos, ahora Supera límites administrativos y entra en las Áreas y Regiones Metropolitanas.
- Antes Participación abierta, hoy Participación focalizada.

En 2006 ha habido una evolución manifiesta que intenta adaptarse a los cambios experimentados, a las sensibilidades políticas e incluso a las modas. En todo caso, es una línea de pensamiento y actuación que aprovecha la experiencia de las implantaciones realizadas.

Dado que:

- Está por determinar la influencia de cada agente en la realización del proceso global considerado
- No existe un criterio generalmente aceptado a la hora de crear herramientas para medir el progreso o retroceso en la consecución del objetivo central.
- Los procesos de colaboración entre los distintos agentes de la ciudad para efectuar la planificación estratégica suelen realizarse utilizando una estructura organizativa "marco" que presenta diferencias.
- Sobre una gran ciudad influyen políticas y hechos externos, esta línea de investigación busca avanzar en el diseño de un modelo que determine los factores relevantes para el

Este libro persigue dos fines principales; por un lado, actualizar y ampliar un campo de conocimiento, el de la planificación estratégica, que crece paulatinamente y que atrae la atención de las nuevas generaciones de urbanistas; por otro lado, mantener vivo el debate sobre la crisis y validez de la planificación urbana contemporánea, para lo que se utiliza siempre un tono optimista sobre las posibilidades de la buena gobernabilidad para superar los desafíos del futuro.

La planificación estratégica se ha incorporado con naturalidad al acervo urbanístico. Prueba de ello son los numerosos planes elaborados en todo el mundo, así como la creciente atención del entorno académico hacia este proceso. La pervivencia y vitalidad de la planificación estratégico han hecho que se perfeccionen mucho sus herramientas básicas y que se haya producido aportaciones innovadoras de otras áreas de conocimiento, lo que ha añadido mayor complejidad y sofisticación a estos procesos.

Esta nueva edición constituye una revisión profunda de la primera edición de este libro (1997). El resultado ha sido una transformación rigurosa y crítica de la estructura y los contenidos iniciales, entre cuyas nuevas aportaciones destacan: la explicación de la crisis que vive la planificación urbana contemporánea, así como de los factores agravantes, internos y externos, que minan su recuperación; la ampliación de las bases conceptuales de la planificación estratégica de ciudades, con los principios de sostenibilidad y gobernabilidad unidos a los de competividad y habitabilidad; la profundización en la metodología, con mayor detalle en las fases que atraviesa un plan estratégico; y la introducción por primera vez de todo un abanico de instrumentos analíticos, como las técnicas de microsegmentación de la demanda urbana, el análisis de 'clusters productivos', las matrices de posicionamiento aplicadas al contexto urbano, el diseño de escenarios de futuro y el 'marketing' urbano.

El autor es doctor arquitecto urbanista, profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM; es también master y doctor en Planificación Urbana y Regional por la Texas A&M University, fue Gerente de la división de servicios estratégicos de Andersen Consulting y socio director de la consultora Güell y Partners. Ha participado en diversos proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo de la Comisión Europea, y responsable de numerosos planes estratégicos de ciudades.

El libro se divide en dos partes, la primera recoge el marco conceptual el contexto de la planificación urbana contemporánea, su origen y fundamentos de la planificación estratégica y la traslación de la planificación estratégica de las ciudades y la segunda métodos e instrumentos en la que explica el arranque del plan estratégico, caracterización de los modelos de desarrollo, análisis del entorno, análisis del la demanda, análisis de los sistemas urbanos,, análisis de la oferta, síntesis del análisis, formulación de la visión estratégica, desarrollo de estrategias e implantación del plan estratégico. Finaliza con un epílogo al que se añade una extensa bibliografía.

PPG

Production Foncière Responsabilité des Élus et des Aménageurs (2006): *Actes du Colloque du 14 Octobre 2005* Adef Paris; 150 pp. 24 × 16 cm; ISBN 2905942401; pvp.: 33 €

El déficit de suelo edificable, que afecta desde hace varios años al mercado inmobiliario, parece duradero y juega un papel esencial en la explosión de precios de la vivienda. Este fenómeno, que afecta tanto a las grandes ciudades y su periferia como a las ciudades medias, parece persistente.

Los diagnósticos aportados sobre las causas del fenómeno son múltiples y las medidas que se han puesto en marcha para responder a la crisis tardan en producir resultados. Sin embargo, la progresión de precios registrados desde 1998 no es el resultado de operaciones de naturaleza especulativa si no del importante desajuste entre la oferta y la demanda. El problema procede esencialmente, de la insuficiencia de la producción de suelo edificable con respecto a las necesidades, lo que entraña un incremento de los precios.

La oferta de suelo edificable depende de las decisiones municipales. Los electos, investidos de nuevas responsabilidades desde la descentralización, asumen la mano de la partida. ¿Por qué la situación no se desbloquea?

El bloqueo de la producción inmobiliaria resulta de la conjugación de factores tanto políticos como jurídicos, institucionales así como, económicos.

La explosión de la demanda inmobiliaria, favorecida por el débil coste de los créditos, podría haber sido una buena noticia, si la construcción la hubiera acompañado. Pero ésta ha estado frenada, durante largo tiempo, por la escasez de suelo edificable. Carente de derechos para construir, el exceso de demanda ha sido absorbido, sobre todo, por el alza de precios inmobiliarios.

Cada uno a su manera, los autores del libro, profesores de universidad, cargos electos o profesionales del sector inmobiliario, tratan de esclarecer responsabilidades: ¿por qué ha sido imposible ordenar o reordenar el suelo necesario en proporción suficiente para responder a la demanda?

Es la gobernanza de nuestros procesos de ordenación, ya sea en extensión urbana como en renovación urbana, lo que está en cuestión. Se han evidenciado una serie de bloqueos jurídicos e institucionales, pero para los autores, el freno mayor reside en la política: los electos locales tienen, muy a menudo, mas que perder que ganar si abren generosamente sus territorios a operaciones urbanísticas: riesgo de contenciosos, riesgos financieros, riesgos electorales...

Se repasan diversas vías con futuro apoyándose tanto en experiencias francesas como del exterior.

La publicación recoge los análisis de los expertos, de los cargos electos y de los urbanistas, los cuestionamientos y los debates que se han mantenido durante el coloquio de ADEF el 14 de octubre de 2005 en París. A pesar de los anuncios de unos y otros, la situación no ha evolucionado tras estas discusiones, por el contrario se ha paralizado.

Para comprender como se ha llegado a tal situación la publicación considera metódicamente las diferentes causas posibles que han podido llevar a ésta. Presenta a continuación, de forma crítica, las diversas soluciones puestas en marcha para revitalizar la producción inmobiliaria, para por fin, trasladar su atención a las respuestas previstas, interesándose por los instrumentos existentes en otros países y a los puntos de vista de los cargos electos y actores del urbanismo.

PPG

La ciudad fragmentada: nuevas formas de hábitat (2006): Gabino PONCE HERRERO (Ed.), Universidad de Alicante; 24 cm; 253 pp.; pvp. 19,00 €

El proceso de urbanización de los territorios alejados de la ciudad supone un hecho cultural propio de la sociedad presente. No en vano, el espacio físico de la ciudad constituye el "nicho ecológico" de la especie humana, pues garantiza la evolución y la organización social. Sin embargo, el desarrollo en las comunicaciones (vehículos, infraestructuras e infoestructuras) responde a la búsqueda por parte de los ciudadanos de una mayor autonomía individual, una relativa inserción en la naturaleza y una vida más lúdica y asocial, en contradicción con el sentido originario de la urbe. Desde esta perspectiva, la tradicional dicotomía ciudad/campo puede sustituirse por la noción de ciudad difusa, caracterizada por unas condiciones particulares de estructura económica, tipología residencial y movimientos migratorios que explican las nuevas directrices en la ordenación del territorio.

El fenómeno de la dispersión del hecho urbano por el territorio es hoy cuestión que alcanza dimensiones espectaculares. Cada vez con mayor intensidad, el suelo recibe equipamientos e infraestructuras que hacen avanzar los usos y comportamientos urbanos por ámbitos alejados de la ciudad, desplazando otros usos menos rentables desde el punto de vista económico y alterando sustancialmente los comportamientos de los habitantes de esos nuevos lugares. El espacio físico que reconocemos como "ciudad" (en el sentido tradicional) constituye el "nicho ecológico" de la especie humana y, por consiguiente constituye el espacio social por excelencia, razón por la cual el asentamiento humano tiende a organizarse en "ciudad" para garantizar la evolución de la especie en tanto seres racionales.

De ese modo, el uso urbano del territorio se difunde y expande sin solución de continuidad, como hecho cultural consustancial a la vida humana. Tales desarrollos van de la mano de los avances en las comunicaciones (vehículos, infraestructuras e infoestructuras), que no hacen sino responder a nuevas demandas ciudadanas, que buscan mayor autonomía individual, una relativa inserción en la Naturaleza y una vida más lúdica y asocial. El libro aborda tales procesos en diferentes países de Europa y Latinoamérica (con referencia explícita a la Comunidad Valenciana), a la vez que aporta nuevas claves sociales, económicas y urbanísticas para su interpretación. Articulado en tres grandes partes, los primeros capítulos abordan el fenómeno en todas sus dimensiones —espacial, económica, social—; el segundo grupo de trabajos está constituido por aproximaciones territoriales y "metropolitanas" a la temática central de la obra; en el tercero se reúne dos capítulos que centran su visión en las relaciones entre los procesos de suburbanización debidos al desarrollo desigual característico de los países en vías de desarrollo.

Se asume como principio de discusión que la dicotomía ciudad-campo es obsoleta y que el problema científico, el proceso de urbanización del campo, proseguirá su curso al menos en las próximas décadas. Por tanto, se plantean nuevas reflexiones y se profundiza en los problemas científicos que la actual situación de incertidumbre acarrea. Se pretende avanzar en los conceptos, señalando como la terminología utilizada hasta ahora es diversa y confusa: desde urbanización del campo, urbanización difusa, "*sprawl* urbano", "villatópolis", hasta el más difundido "ciudad difusa". En ese sentido, se pone de manifiesto como el concepto de ciudad difusa es un término contradictorio para describir un fenómeno específico de organización clara y

sistemática del espacio. En la obra se caracteriza un espacio cada vez mejor organizado en el que se contraponen y conjugan los elementos de la difusión (baja intensidad, baja densidad, solución de continuidad) con los de la ciudad compacta (dotación de servicios urbanos y metropolitanos, intensidad de relaciones, uso "urbano" del espacio territorial), definiendo nuevos ámbitos cuyas características tienden a homogeneizarse y a tomar carta de naturaleza intermediando cada vez más en las relaciones sociales.

El concepto de ciudad difusa no consiste sólo en la evolución lineal de la urbanización por el campo. Por el contrario, la forma social emergente se da merced a una serie de condiciones particulares de estructura económica, de tipología residencial, de emigraciones de la ciudad, etc., con un importante componente de autoorganización. En el libro se propone una hipótesis evolutiva como la que más se adapta al fenómeno en sus condiciones actuales. Los autores señalan que el hecho de que, en un período más reciente, haya habido una cierta densificación a lo largo de las arterias que configuran la ciudad difusa no sólo no contradice el presupuesto interpretativo sino que lo refuerza: la ciudad es un sitio de continuas transformaciones, de una funcionalidad continuamente renovada del espacio, con una creciente dotación de servicios, y es precisamente a lo largo de esas arterias principales donde el fenómeno se condensa. Un aspecto que aún tiende a confirmar más la hipótesis interpretativa es el desarrollo de fenómenos de especialización funcional y social del espacio. La movilidad —la automovilidad— se haya en la raíz de la difusión de los usos urbanos por el territorio y, con ellos, de los escenarios físicos urbanizados que los acogen. Las nuevas autovías acercan y aproximan los espacios funcionales fuertemente especializados y los presentan en un balance de tiempo (la distancia no importa) accesible para nuestros comportamientos cotidianos, de forma que las personas pueden utilizar cada día diversos de esos espacios físicamente distantes, tal como antes lo hacían en el marco más constreñido de la ciudad compacta, cuando los desplazamientos se realizaban caminando.

Tales procesos comportan, además, cambios sustanciales en la escala de la ordenación del territorio y de la planificación física de las ciudades, de sus equipamientos e infraestructuras, en un contexto en el que el municipio y su gobierno han sido superados funcionalmente, sin que todavía aparezcan nuevas formas eficaces de gobiernos subregional o supralocal. Gobernar la "ciudad difusa" es un nuevo reto para nuestras estructuras administrativas y políticas todavía no suficientemente planteado.

El libro se organiza en ocho capítulos. En el primero, Francesco INDOVINA, de la Università IUAV de Venecia, traza un análisis centrado sobre las reflexiones teóricas más actuales respecto del reciente fenómeno de suburbanización fragmentaria, que tiene como marco de referencia el modelo europeo, diferente del modelo desarrollado en los Estados Unidos y en los países en vías de desarrollo. Se caracterizan los factores generales más relevantes de la reorganización territorial debida al proceso de suburbanización, se analiza la creciente competencia entre ciudades y la configuración paulatina de la ciudad-red y sus modelos posibles, que configuran un nuevo modelo metropolitano, del que se derivan claras afecciones a las formas de vida urbanas europeas.

En el segundo capítulo, Fernando DÍAZ, de la Universidad de Alicante, incide en el análisis que las fracturas morfológicas abren en el tejido social, en un proceso de exclusión que tiende a manifestarse de forma global y plantea nuevos muros, más allá de las vallas físicas de las urbanizaciones cerradas. Patrica SAJOUS, de la Université Paris I Panteón-Sorbonne, aborda en el tercer capítulo los impactos de las nuevas formas urbanas en los comportamientos ciudadanos, a partir del análisis de la movilidad automovilística privada en Francia, para explicar la configuración de los nuevos espacios suburbanos, analizando el impacto del automóvil en la organización de los espacios periurbanos franceses.

Con el cuarto, quinto y sexto capítulos se abre un análisis de los modelos emergentes de espacios urbanos fragmentados y privatizados en España y, en concreto, en la Comunidad Valenciana, inmersa desde los últimos veinte años en un proceso imparable de suburbanización, que atenta directamente contra la "ciudad mediterránea", asociada a la compacidad de su conformación, con densidades relativamente altas, caracterizada por una mezcla de usos y diversidad de actividades. Los cambios observados se relacionan con lo que había acontecido en las ciudades angloamericanas hacia la década de los años 1950, en especial a lo que se refiere a la pérdida de población que acontece en las áreas centrales de la ciudad. Pero se observa que los nuevos modelos centroeuropeos pueden equilibrar las tendencias centrífugas observadas. Los autores, todos de la Universidad de Alicante, presentan estudios escalares complementarios. Gabino PONCE, analiza el caso valenciano en su conjunto, señalando las etapas claves de la suburbanización; Pablo MARTÍ señala las tendencias suburbanas emergentes en las comarcas del sur alicantino a impulsos del desarrollo litoral y turístico-residencial, mientras José Ramón NAVARRO y Armando ORTUÑO analizan el caso concreto de la emergente conurbación Alicante-Elche.

El libro se cierra con dos capítulos que tienen por objeto el estudio de las formas de suburbanización privativas comunes en los países en vías de desarrollo. Isabel RODRÍGUEZ, de la Universidad Autónoma de Madrid, y Michael JANOSCHKA, de la Universität Frankfurt am Main, contextualizan el fenómeno y analizan los caso de las urbanizaciones privadas latinoamericanas, sirviéndose respectivamente de los ejemplos paradigmáticos de México y de Argentina.

En síntesis, sobre la base de análisis territoriales concretos, Europa, Italia, Francia, España, la Comunidad Valenciana, Latinoamérica, México y Argentina, se proponen avances teóricos sustentados en diagnósticos de diferentes modelos de crecimiento suburbano, en busca de los elementos distintivos de las nuevas formas físicas y sociales en cada ámbito. Al tiempo se plantea la insuficiencia de los mecanismos de control y de gobierno de unos procesos imparables, con dinámicas aceleradas, que escapan con frecuencia al alcance de los voluntaristas procesos reguladores, en el caso de que éstos existan. El libro quiere recoger el estado actual de las reflexiones teóricas, insertar en ellas los procesos específicos analizados y avanzar en el conocimiento de este espectacular fenómeno contemporáneo.

Gabino PONCE HERRERO es catedrático de Geografía Humana en la Universidad de Alicante y miembro del grupo estatal que desarrolla el proyecto científico "Cambios organizativos y tecnológicos en los sistemas productivos locales de España. Análisis regional comparativo de los procesos de innovación en el territorio".

PPG

Guía básica para la redacción de estudios de detalle en el ámbito de la Comunidad Valenciana (2006): Miguel ÁLVAREZ MARTÍN, Colegio Territorial de Arquitectos Valencia; 127 pp.; 24 × 17 cm; ISBN 84-86828-69-4; pvp.: 24 €

El Estudio de Detalle aparece en nuestro ordenamiento jurídico como el último escalón del planeamiento. Es el que perfila y materializa las determinaciones de los estadios superiores de los instrumentos de ordenación municipal. Aparentemente planeamiento sin entidad, se ha utilizado en ocasiones sobrepasando sus claras limitaciones con evidentes mermas del interés general. Pero no por ello hay que cuestionar su evidente utilidad en el diseño de la ordenación pormenorizada en el suelo urbano, en aquellos supuestos previstos en el planeamiento superior, y en ese sentido, el texto elaborado por Miguel ÁLVAREZ MARTÍN, arquitecto municipal de Benicasim, en torno a este instrumento urbanístico, ha de ser sin duda de gran utilidad para los profesionales interesados en esta ámbito en particular.

En los últimos años la Comunidad Valenciana ha desarrollado un nuevo marco legal para abordar los problemas de contenido urbanístico que, en algunos casos, ha servido de referencia para el desarrollo de la legislación en otras Comunidades Autónomas.

Con un enfoque eminentemente práctico, la Colección 'Manuales de Urbanismo', nación con la voluntad de facilitar la redacción de los documentos más comunes de contenido urbanístico, siendo de utilidad para todos aquellos profesionales dedicados a una actividad eminentemente multidisciplinar como es la ordenación del territorio.

Tras el necesario paréntesis que ha supuesto la renovación del marco legal de referencia constituido principalmente por la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, la Ley del Suelo no Urbanizable y la Ley Urbanística Valenciana, el Colegio Territorial de Arquitectos Valencia retoma la publicación de nuevos títulos manteniendo el mismo planteamiento inicial.

La simplicidad del contenido y el limitado alcance de las determinaciones de los Estudios de Detalle, no resta interés ni importancia a esta Guía cuando se la compara con el resto de la colección

En primer lugar, porque precisamente el limitado alcance de sus determinaciones ha sido sobrepasado en muchas ocasiones, dando lugar a numerosos litigios.

En segundo, porque al tratarse de un documento frecuentemente vinculado a un proyecto de obra, puede abordarse por quién tiene una escasa práctica en la redacción de documentos de contenido urbanístico.

Y, por último, porque además de explicarse las reglas de elaboración y confección de los Estudios de Detalle, la Guía también completa otro aspecto de extraordinario interés, como es la regulación que otros planes de mayor entidad, deben contener para que la posterior redacción de los mencionados Estudios, en ningún caso desvirtúe la ordenación urbanística planteada por aquellos.

Las razones apuntadas y el contenido mismo de la publicación justifican la redacción de esta nueva Guía con la que se inicia, a su vez, una nueva etapa de la Colección Manuales de Urbanismo, a partir de ahora con un doble objetivo, actualizar los títulos editados hasta el momento, y seguir publicando otros nuevos que completan las materias ya desarrolladas por los primeros.

PPG

Exposiciones internacionales y urbanismo. El proyecto Expo Zaragoza 2008 (2007): MONCLÚS FRAGA, Francisco Javier, UPC, Barcelona; 214 pp.; pvp.: 34,00; ISBN 9788483018934

El título del libro expresa la voluntad del autor de incentivar el debate sobre la naturaleza de los proyectos urbanos contemporáneos mediante el análisis de las exposiciones internacionales. En la primera parte se consideran medio centenar de expos, especialmente algunos elementos relativos a su dimensión urbanística: procesos de crecimiento urbano, emplazamientos elegidos, estrategias de inserción y de transformación de la estructura urbana, impacto y legado construido de las operaciones. La segunda parte se dedica a un proyecto en curso: la Expo Zaragoza 2008. Utilizando categorías análogas, se trata de entender las condiciones por las cuales un evento particular puede tener efectos catalizadores diversos en función del tipo de estrategias utilizadas y los procesos urbanos en los que se inscribe.

El libro nos expone el concepto de urbanismo que guía el proyecto de la Exposición internacional Expo Zaragoza 2008. Para su compresión, el autor realiza un recorrido por todas las exposiciones, desde las históricas de Londres 1851 y Barcelona 1929 de la que destaca las principales características, tanto en el propio contexto como de la estructura urbana adyacente. A continuación analiza las exposiciones de la era de la modernidad, desde París 1931 hasta Brisbane 1988, en que se produce un cambio de la óptica urbanística bajo una concepción particular y pragmática; asimismo se incluyen las exposiciones de la época de desarrollo urbano acelerado, para llegar finalmente a las exposiciones de la era de la globalización y posmodernidad, desde París 1989 a Shangai 2010. Se presta especial atención y detalle a la Exposición de Zaragoza 2008, donde confluyen los nuevos proyectos urbanos de la ciudad, como la incorporación del AVE en un plan director como metaproyecto que engloba tanto el proyecto urbano como constructivo de la propia exposición.

El libro ofrece una visión comparada de las diferentes exposiciones y su influencia en el urbanismo de ciudades como Sevilla, Barcelona, Londres o París. Quien haya estado en el Parque de María Luisa, en Montjuïc, en Hyde Park o en el Champ de Mars puede aún hoy saborear cómo eran las expos de otro siglo. Incluso la Plaza de los Sitios zaragozana ofrece algunos de estos recuerdos, pues fue el centro de la Exposición Hispano-Francesa de 1908, una expo que se recordará en su centenario el año próximo.

Pero Javier Monclús no se limita a recordar cómo fueron los recintos de cada exposición, y va más allá: el objetivo es recordar que cada una es una ocasión para que la ciudad que la alberga se transforme. Y como además el autor es el jefe de área del Plan de Acompañamiento, nos adelanta el resultado que tendrán todas las transformaciones de Zaragoza en los próximos años: los usos posteriores del recinto Expo en Ranillas, las renovadas infraestructuras, el nuevo uso para las riberas del Ebro o las ampliaciones o restauraciones de museos y teatros de la ciudad.

Exposiciones internacionales y urbanismo. El proyecto Expo Zaragoza 2008 está dedicado a los estudiantes y personas interesadas en proyectos urbanos, como la Expo 2008 y todas las anteriores, que consiguieron implicar a cada ciudad en un sueño colectivo.

El libro se divide en tres partes principales, desarrolladas en varios capítulos, acompañados de profusa documentación gráfica, al que siguen una extensa bibliografía y el texto del convenio del Plan de Acompañamiento de la Expo Zaragoza 2008. Parte 1: Tres ciclos históricos de exposiciones internacionales; 1. Las expos «históricas»: de lo efímero a lo duradero. 2. Las expos en la era de la modernidad: un cambio de óptica urbanística. 3. Las expos en la era de la globalización y la posmodernidad: economía cultural y urbanismo estratégico. Parte 2: El proyecto expo zaragoza 2008. 4. Inserción urbanística del proyecto ExpoZaragoza 2008. 5. La Expo como proyecto urbano y como metaproyecto: del plan director a los proyectos constructivos. 6. El proyecto Expo como catalizador de otros proyectos urbanos (2004-2008). El plan de acompañamiento. Epílogo y Conclusiones. Problemas, oportunidades y condiciones para el proyecto Expo Zaragoza 2008. Bibliografía y fuentes. Anexo: Plan de acompañamiento de la Expo Zaragoza 2008 (texto del convenio).

Francisco Javier MONCLÚS (1951), doctor arquitecto por la UPC es profesor titular de Urbanismo en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura del Vallès. Asimismo, ha sido profesor visitante en diversas universidades europeas y americanas. Compatibiliza docencia e investigación con la actividad profesional en el campo del urbanismo. Forma parte del equipo redactor de distintos planes y proyectos urbanos en Barcelona Y Zaragoza, entre los que destacan, el *Proyecto de Riberas del Ebro,* y el *Plan Director* para la Candidatura Zaragoza Expo 2008. Desde septiembre de 2005 es jefe de área del Plan de Acompañamiento en el Consorcio Expo Zaragoza 2008.

PPG

Acuse de recibo

Arquitectura y vivienda

Arquitectura COAM: 348, 2007. Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
Monumentos: 26, abril 2007. Direcção-Geral dos Edificios e Monumentos Nacionais. Ministerio do Equipamento Social. Lisboa.
Paisagem ambiente: 22, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
Pós: revista do programa de pós-graduação em arquitetura e urbanismo da fauusp: 20 dezembro 2006. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo.
Quaderns d'arquitectura i urbanisme: 253, primavera 2007. Col.legi d'arquitectes de Catalunya Barcelona.
PEINADO ALUCI Márcia (2006)*: Manual para dimensonemento de aberturas e otimização da iluminação natural na arquitectura.* FAUUSP, Sao Paulo. ISBN: 85-88126-54-0.
MOREIRA LIMA E MOREIRA, ANTÔNIO & María Cristina DA SILVA LEME & Minoru NARUTO & Suzana PASTERNAK Santiago (org.) (2006): *Intervençao em cortiço: uma experiência didactica*. FAUUSP, Sao Paulo. 96 pp, ISBN: 85-88126-53-2.

Ciencias Regionales, Geografía

Cadernos de Geografía: 21/23, 2002/2004. Universidade de Coimbra, Faculdade de Letras Coimbra.
Cuadernos de Geografía: 78, 2005. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia.
Cuadernos de Geografía: 79, 2006. Universidad de Valencia, Facultad de Geografía e Historia Valencia
Cuadernos Geográficos: 38, 2006-1 Universidad de Granada.
Documents d'anàlisi Geogràfica: 47. Universidad Autónoma de Barcelona. Servicio de Publicaciones Barcelona.
Estudios Geográficos: LXVII, 261, julio-diciembre 2006. Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas Madrid.
Ería: 70, 2006.Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo.
Ería: 71, 2006.Universidad de Oviedo, Departamento de Geografía Oviedo.
Geographicalia: 50, diciembre 2006 Universidad de Zaragoza.
Papeles de Geografía: 43, enero-junio 2006. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
Papeles de Geografía: 44, julio-diciembre 2006. Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones.
Serie Geográfica: 13, 2006 Departamento de Geografía. Servicio de Publicaciones. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares. Madrid.

Economía urbana y regional

CT Catastro: 59, abril 2007. Dirección General del Catastro. MEH.
Economistas: 111, 2007 Colegio de Economistas Madrid.
Economistas: 112, 2007 Colegio de Economistas Madrid.
Economistas: 113, 2007 Colegio de Economistas Madrid.
Revista de Estudios Regionales: 77, septiembre-diciembre, 2006 Universidades de Andalucía Málaga.
Revista de Estudios Regionales: 78, enero-abril, 2007 Universidades de Andalucía Málaga.
Revista de la CEPAL: 90, diciembre 2006 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile.
Revista de la CEPAL: 91, abril 2007 Naciones Unidas CEPAL Santiago de Chile.
MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informes.* Consejo Económico y Social Madrid.
MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2006): *Informe 15/06 sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la publicidad de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.* Consejo Económico y Social Madrid.
MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *La situación de l seguridad y la Salud en el trabajo den la Comunidad de Madrid en 2005.* Consejo Económico y Social Madrid.
MADRID COMUNIDAD. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2007): *Memoria 2005.*
NAMKEE, A. & F. MOCHÓN (2007): *La Felicidad de los españoles. Factores explicativos* FEDEA Madrid.
NAMKEE, A. & P. VÁZQUEZ (2007): *¿Por qué preocupa la inmigración?: Un análisis de los datos de la encuesta del CIS.* FEDEA Madrid.
NAMKEE, A. (2007): *Value of Intangible Job Characteristics in Worker's Job and Life Satisfaction: How much are they worth?* FEDEA Madrid
GARCÍA PÉREZ, J. & F. MUÑOZ-BULLÓN (2007): *Transitions into Permanent Employment in Spain. An Empirical Analysis for Young Workers* FEDEA Madrid.
SILBER J. (2007): *Measuring Poverty: Taking a Multidimensional Perspective* FEDEA Madrid.
BLAZQUEZ CUESTA M. & J.I.. GARCÍA-PÉREZ (2007): *School to Work Transitions and the Impacto f Public Expenditure on Education*. FEDEA Madrid.
ALFONSO ARELLANO F. (2007): *The Effect of Outplacement on Unemployment Duration in Spain* FEDEA Madrid.
ALONSO, J. & J.I. CONDE-RUIZ (2007): *Reforma de las pensiones: la experiencia internacional*. FEDEA Madrid.
HOLL A. (2007): *Production Subcontracting and Location*. FEDEA Madrid.
BAGUES M. F. & B. ESTEVE-BOLART (2006): *Can gender parity break the glass ceiling? Evidence from a repeated randomized experiment*. FEDEA Madrid.

DEUTSCH J. & J. SILBER (2007): *Earnings functions and theMeasurement of the Determinants of Wage Dispersion: Extending Oaxaca's Approach* FEDEA Madrid.

Estadísticas

Balanza de Pagos y posición de inversión internacional de España 2006: Banco de España Madrid.
Boletín económico: 02/2007. Banco de España Madrid.
Boletín económico: 03/2007. Banco de España Madrid.
Boletín económico: 04/2007. Banco de España Madrid.
Boletín económico: 05/2007. Banco de España Madrid.
Boletín económico: 06/2007. Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 02/2007. Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 03/2007. Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 04/2007 Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 05/2007 Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 062007 Banco de España Madrid.
Boletín estadístico: 07/2007 Banco de España Madrid.
Boletín mensual: 02/2007. Banco Central Europeo Madrid.
Boletín mensual: 08/2006. Banco Central Europeo Madrid.
Boletín mensual: 04/2006. Banco Central Europeo Madrid.
Boletín mensual: 05/2007. Banco Central Europeo Madrid.
Boletín mensual: 06/2007. Banco Central Europeo Madrid.
Boletín mensual: 07/2007. Banco Central Europeo Madrid.
Informe Anual 2006: Banco Central Europeo Madrid.
Informe Mensual: marzo 2007. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: abril 2007. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: mayo 2007. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: junio 2007. La Caixa, Barcelona.
Informe Mensual: julio-agosto 2007. La Caixa, Barcelona.
BANCO DE ESPAÑA (2007) *Cuentas financieras de la economía española 1990-2006* Madrid.
BANCO DE ESPAÑA (2007): *Informe Anual 2006:* Madrid.
MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2007): *Catastro inmobiliario rústico. Estadísticas básicas por municipios año 2004,* Madrid ISBN.: 978-84-9720-077-6.
MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2007): *Catastro inmobiliario urbano. Estadísticas básicas por municipios año 2004,* Madrid ISBN: 978-84-9720-077-6.
MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2007): Estadísticas básicas del catastro: CD Edición 2004. Madrid ISBN: 978-84-9720-077-6.
MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2007): *Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza rústica. Año 2004:* Madrid ISBN: 978-84-9720-077-6.
MINISTERIO DE HACIENDA. DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO (2007): *Impuesto sobre bienes inmuebles de naturaleza urbana. Año 2004:* Madrid ISBN: 978-84-9720-077-6.

Medio Ambiente

Observatorio medioambiental: 10, 2007. Servicio Publicaciones, Universidad Complutense Madrid.
Pirineos: 161 2006. Instituto Pirenaico de Ecología, CSIC, Jaca.
GUTIERREZ DOMENECH María (2006): *El empleo a partir de los 55 años* Fundación La Caixa Barcelona
CANALS Claudia (2006): Offshoring *y deslocalización nuevas tendencias de la economía internacional* Fundación La Caixa Barcelona
NOGUER Marta (2006): *China: ¿Cuál es el potencial de comercio con España?,* La Caixa Barcelona
SOLÉ Carlota & Sònia PARELLA & Leonardo CAVALCANTI (2007): *El empresariado inmigrante en España,* La Caixa Barcelona
FERNÁNDEZ Enric (2007): *La sostenibilidad del déficit esterior de Estados Unidos,* Documentos de Economía 'La Caixa', 05 abril Barcelona.
GUTIÉRREZ-DOMÈNECH María (2007): *El tiempo de los hijos y la actividad laboral de los padres,* Documentos de Economía 'La Caixa', 06 abril, Barcelona.

Obras Públicas e Infraestructuras

Carreteras: 151, enero-febrero 2007. Asociación Española de la Carretera Madrid.
Carreteras: 152 marzo-abril 2007. Asociación Española de la Carretera Madrid.
Carreteras: 153, mayo-junio 2007. Asociación Española de la Carretera Madrid.
Estudios de Construcción y Transportes: 105, julio-diciembre 2006. Ministerio de Fomento. Madrid.
GEOMETRE: 2035, mars 2007. Mensual des géomètres-experts. Paris.
GEOMETRE: 2038, junio 2007. Mensual des géomètres-experts. Paris.
Ingeniería y Territorio: 76, 2007. Expo Zaragoza 2008. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Barcelona.

Sociología Urbana y Regional

ABRA: 34 2004/2005. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR.
Agrosociales y Pesqueros: 210/2006 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
Agrosociales y Pesqueros: 211/2006 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
Agrosociales y Pesqueros: 212/2006 Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
Bibliografía Española de Revistas Científicas de Ciencias Sociales y Humanidades: 2006. CDROM Centro de Información Y Documentación Científica. CSIC.
Cuadernos CLAEH: Revista uruguaya de Ciencias Sociales: 29, 2006/1 92 Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay.

Cuadernos CLAEH: Revista uruguaya de Ciencias Sociales: 29, 2006/2, 93 Centro Latinoamericano de Economía Humana. Montevideo, Uruguay.
Economía y Sociedad: 30, julio-diciembre 2006. Universidad Nacional. Facultad de Ciencias Sociales. Escuela de Economía. Heredia CR.
La Antigua: 62/63, junio-diciembre 2004 Universidad Santa María la Antigua. PANAMA.
Política y Sociedad: 43, 3 2006. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.
Política y Sociedad: 44, 1, 2007. Universidad Complutense Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Madrid.
Relaciones: 108, otoño 2006. El Colegio de Michoacan Zamora México.
Relaciones: 109, invierno 2007. El Colegio de Michoacan Zamora México.
Revista Crítica de Ciências Sociais: 76, dezembro 2006. Centro de Estudos Sociais Coimbra.
Revista de Ciencias Sociales: 106-107, 2004/2005. Universidad de Costa Rica.
Revista de Ciencias Sociales: 108, 2005. Universidad de Costa Rica.
Sociedad y Utopía: 29, 2007. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología "León XIII" Madrid.
VILLAREAL M. B. & G. YANET SANABRIA (2002): *Universidad e interdisciplinariedad. Temas para las Ciencias Sociales* Universidad Nacional de Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. ISBN: 9968-9947-1-5.
MOLINA DEL POZO. C. & J. DELGADO ROJAS (2000): *Dimensiones de la integración europea y americana* Universidad Nacional de Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales ISBN.: 9968-9947-0-7.
AHN, N. & F. MOCHÓN (2007): *Felicidad y expectativas,* FEDEA Madrid.
CONDE-RUIZ J. I. & C. OCAÑA ORBIS & G. PÉREZ-QUIRÓS (2007): *Análisis cuantitativo del estado de bienestar en Europa: modelos y resultados* FEDEA Madrid.
PERERA, J. M.(2007): *Una aproximación a la identificación y propagación de los* shocks *en una economía pequeña y abierta: el caso uruguayo* FEDEA Madrid.
FELGUEROSO F. & M. J. PÉREZ-VILLADÓNIGA & J. PRIETO (2007): *Collective Bargaining and Gender Wage Gap: A Quantile Regression Approach.* FEDEA Madrid.
LABEAGA-AZCONA J. M. & M. MARTOS-PORTAL (2007): *A Proposal to Distinguish State Dependence and Unobserved Heterogeneity in Binary Brand Choice Models*. FEDEA Madrid.
AHN, N. & M. BLÁZQUEZ (2007): *Residential Mobility and Labor Market Transitions: Relative Effects of Housing Tenure. Satisfaction and Other Variables*. FEDEA Madrid.
CONDE-RUIZ J. I. & P. PROFETA (2007): *The Redistributive Design of Social Security Systems.* FEDEA Madrid.
GARCÍA PÉREZ J. I. & Y REBOLLO SANZ (2007): *The Use of Permanent Contracts Across Spanish Regions*: *Do Regional Wage Subsidies Work?.* FEDEA Madrid.

Urbanismo

EURE: 98, aabril 2007 Instituto de Investigación y Postgrado. Pontificia Universidad Católica de Chile.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 231, enero-febrero 2007 Montecorvo Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 232, marzo 2007 Montecorvo Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 233, abril-mayo 2007 Montecorvo Madrid.
Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente: 234, junio 2007 Montecorvo Madrid.
URBAN: 11, Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. ETSAM.
Urbano: 10, 15, mayo 2007 Universidad del Bio Bio Chile.
Villes en parallele: 38-39 décembre 2004. Laboratoire de Geographie Urbaine Francia.

Varios

Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: número extraordinario "Derecho y genética" Agustín Jorge BARRERIRO (ed.) Universidad Autónoma Madrid.
Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid: 10 (2006) "Derecho, sociedad y familia: cambio y continuidad" Antonio Manuel MORALES y José María MIQUEL(ed.) Universidad Autónoma Madrid.
Atrio, revista de historia del arte: 10/11, 2005. Área de Historia del Arte. Facultad de Humanidades, Universidasd Pablo de Olavide. Sevilla.
Cuadernos de Turismo: 18, julio-diciembre 2006. Universidad de Murcia, Murcia.
Cuadernos de Turismo: 19, enero-junio 2007. Universidad de Murcia, Murcia.
Geologica Acta: 5, 1, 2007. Facultat de Geología Universitat de Barcelona.
Geologica Acta: 5, 2, 2007. Facultat de Geología Universitat de Barcelona.
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 302, septiembre 2006. INAP MAP Madrid.
Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: 303, enero-abril 2007. INAP MAP Madrid.
Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica: XLIII, 108 enero-abril 2005 Escuela de Filosofía Universidad de Costa Rica.
Revista Universitaria: 94 2007. Ediciones Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago Chile.
Signos Universitarios: año XXIV, 41 2005. Universidad del Salvador Buenos Aires.

Normas para la presentación de originales

1. **Originales:** los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Extensión:** no sobrepasará 25 páginas formato UNE A-4 (DIN A4) mecanografiadas a un espacio y numeradas, incluidas en su caso las ilustraciones.
3. **Título del trabajo:** será breve, como máximo ocho palabras, pudiéndose añadir un subtítulo complementario de menor extensión. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre su procedencia, origen o agradecimientos irán en nota al pie.
4. **Descriptores:** se incluirán cuatro o cinco descriptores de las referencias temáticas por los que se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el tesauro y descriptores propios para confeccionar los índices anuales de la Revista.
5. **Autores:** bajo el título irá el nombre de cada uno de los autores (con el sistema del nombre propio en caja baja y los dos APELLIDOS en versalitas, para poder discernirlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y, si lo señalan expresamente, indicando su número de fax y e-mail en la red (además de los datos solicitados en §14).
6. **Resumen obligatorio:** al comienzo del texto deberá escribirse obligatoriamente un resumen o abstract de su contenido (no un índice), inferior a 200 palabras sobre el objeto, metodología y conclusiones del artículo, sin notas al pie, redactado en español y en inglés (la versión inglesa, en todo caso, será revisada por cuenta de la propia editorial). Lo que supere esta extensión podrá ser suprimido por estrictas razones de composición.
7. **Apartados:** la numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos (*i.e.:* 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].
8. **Bibliografía:** solamente de las obras citadas en el texto que se recopilarán al final del trabajo en un listado de "Bibliografía citada" y en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS y sangrando la segunda línea), con los siguientes caracteres y secuencias:

   (1) **De libros:**

   AUTOR, nombre (año 1ª ed.): *Título del libro,* editorial, lugar, año de la edición consultada (versión, TRADUCTOR: *Título español,* editor, lugar, año)

   (2) **De artículos:**

   AUTOR, nombre (año): "Título del artículo", en: *Título del libro o nombre de la Revista, volumen: número:* paginación, editorial y lugar.

   Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

   Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et* latino) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], pudiendo colocar su nombre o inicial seguido del apellido [GARCÍA, José & Luis ÁLVAREZ & José PÉREZ]. Para una sistematización de referencias bibliográficas más complejas se facilitará a quien lo solicite un breviario de apoyo.
9. **Citas:** (textuales o referencias bibliográficas): deberán insertarse *en el propio texto* entre paréntesis con un solo apellido, remitiendo a la bibliografía final (de §8), indicando solamente: (*cfr.* o *vide* AUTOR, año: pp. interesadas) [*i.e.:* «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8)].
10. **Notas a pie de página:** irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página, pero el autor también las entregará al final del manuscrito en *una hoja aparte*. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, mas *nunca* se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir *siempre* en el texto (ver §9) y recopiladas al final (ver §8).
11. **Abreviaturas:** acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.): se incluirá su listado detrás de la bibliografía.

12. **Ilustraciones:** (1) Los planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual con el nombre convencional de *figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. (2) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (3) Irán acompañadas en hoja aparte de un listado con su número, pie o leyenda e inequívocamente identificadas en su borde, marco o soporte. (4) *Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor* y, en caso de comportar *reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editora y autor.*
13. **Número y soporte de las figuras:** serán, como máximo, 10 figuras, de las que 6 podrán ser a color. Siempre que sea posible las figuras se entregarán digitalizadas en un CD-Rom (señalando bien claro el sistema operativo, nombre y número de la versión del programa) o en fotografía en color y/o blanco/negro, tanto en diapositivas como en reproducción fotográfica de papel. En otro caso irán en soporte original (máx. UNE A-3), en impreso o en reproducción fotográfica; *en ningún caso fotocopia,* ni en b/n ni en color. Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.
14. **Datos académicos:** al final del trabajo o en hoja aparte deberá incluirse una breve referencia sobre su respectivo autor o autores, con extensión máxima de 10 líneas, en la que se reflejen los datos de su nombre y dos APELLIDOS, lugar y año de nacimiento, título académico, experiencia profesional más destacable, actual posición profesional y principales publicaciones realizadas, dirección postal, teléfono, fax, e-mail, página en la red, etc., del centro de trabajo, para uso exclusivo en las referencias internas de la Revista.
15. **Original y copias:** los trabajos completos se enviarán en tres copias: una original completa y otras dos fotocopiadas (incluidas las figuras en color, en su caso) en las que se *habrán suprimido nombre y señales identificadoras del autor* (para poder enviarlas a evaluar anónimamente). El trabajo, una vez notificada su aceptación para publicarlo, se deberá presentar siempre en un soporte informático adecuado adjuntado en un e-mail o en CD-Rom, señalando siempre expresamente el sistema operativo (Mac, Windows, Linus) y la aplicación de textos o/y tablas utilizado (ver §13).
16. **Evaluación y arbitraje de excelencia:** todos los trabajos recibidos en la Redacción no expresamente solicitados serán sometidos (sin el nombre del autor) a evaluación sobre su calidad científica y técnica ante sendos expertos anónimos o *referees* especialistas en la o las materias tratadas, tanto miembros asesores editoriales de la Redacción como externos a ésta, quienes emitirán un informe de evaluación. En caso de notoria divergencia entre ellos se someterá a informe de un tercer árbitro. Si los árbitros sugirieran al Consejo de Redacción observaciones, correcciones o enmiendas puntuales, incluso su rechazo, se transmitirán textualmente al autor quien, con ello, recupera plena libertad para introducirlas y reenviarlo para nueva evaluación o desistir de publicarlo. Al publicarse se hará constar al pie del artículo las fechas de su primera recepción y las de sus correcciones sucesivas, en su caso. Se espera que los autores sepan agradecer expresamente dichas correcciones y sugerencias a los árbitros anónimos hechas en beneficio de la calidad científica de los trabajos publicados en CyTET.
17. **Datos personales:** cuando el o los autores reciban la notificación (que se hará siempre al primer firmante) de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán comunicar a la Secretaría de la Revista el número de sus respectivos NIF, así como los datos de las cuentas bancarias a la que se deba transferir el importe de la colaboración. En caso de coautoría, salvo expresa indicación en contrario, se entenderá que el importe de la colaboración se distribuye entre sus coautores a partes iguales.
18. **Corrección pruebas:** los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de *cinco días* desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
19. **Separatas:** una vez publicado un artículo, se entregarán a su autor o autores, a título gratuito, veinticuatro separatas del mismo, así como un ejemplar del correspondiente número de la Revista.
20. **Cláusula de responsabilidad:** los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales.
21. **Dirección:** toda la correspondencia y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO **Estudios Territoriales**
Ministerio de Vivienda
Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
Subdirección General de Urbanismo

Pº de la Castellana, 112 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 728 4893 (Paloma Pozuelo)
Fax: (34) 91 728 4862
e-mail: CyTET@vivienda.es - mppozuelo@vivienda.es

BUENAS PRÁCTICAS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA
CONVOCATORIA DEL SÉPTIMO CONCURSO BUENAS PRÁCTICAS 2008
COMITÉ HÁBITAT ESPAÑOL

Las Naciones Unidas y la Comunidad Internacional en general, han considerado que el interés despertado y los resultados obtenidos en las seis convocatorias anteriores (1996, 1998, 2000, 2002, 2004 y 2006) confirman la eficacia del Concurso de Buenas Prácticas para fortalecer la conciencia de la sociedad y las políticas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, de acuerdo con los principios establecidos en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Declaración de Dubai y ratificados con motivo de la sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (Estambul+5) celebrada en junio de 2001 con el objetivo de evaluar el desarrollo del Programa Hábitat.

Desde 2006, el Premio Internacional de Dubai tendrá 12 premios, 10 para Buenas Prácticas y 2 para Transferencias de Buenas Prácticas. La entrega de premios supone la culminación del proceso en el que previamente un Comité Técnico Asesor habrá seleccionado las que se incluirán en la Base de Datos de Buenas Prácticas de Naciones Unidas, de éstas, habrá elegido las 100 calificadas como "BEST", y propuesto una lista de 48 finalistas, sobre las que recaerá el fallo del Jurado Internacional, que elegirá a un nuevo grupo de 12 Buenas Prácticas laureadas en Octubre de 2008.

Por ello, y teniendo en cuenta el éxito obtenido por nuestro país en convocatorias anteriores, el Comité Hábitat español, a través del Grupo de Trabajo de Buenas Prácticas, ha decidido sumarse a dicha iniciativa y plantear la convocatoria del Séptimo Concurso Internacional de Buenas Prácticas para seleccionar las nominadas para dicho certamen y que integrarán el Séptimo Catálogo Español de Buenas Prácticas.

CRITERIOS PARA DETERMINAR LAS BUENAS PRÁCTICAS

La Comunidad Internacional ha adoptado los siguientes criterios para definir una Buena Práctica:

IMPACTO: demostrando mejoras tangibles en las condiciones de vida de las personas en cualquiera de las esferas temáticas propuestas.

ASOCIACIÓN: para su desarrollo entre al menos dos de las siguientes entidades:

- Gobierno nacional y regional
- Ciudades, Autoridades locales o sus asociaciones
- ONG y OBC
- Sector privado y Fundaciones públicas o privadas
- Organismos internacionales
- Instituciones académicas y/o de investigación
- Asociaciones Profesionales
- Medios de comunicación
- Líderes cívicos
- Voluntarios, profesionales, personas físicas

SOSTENIBILIDAD: manifestada en cambios duraderos en:

- Marcos legislativos, normas, ordenanzas o estándares
- Políticas sociales y estrategias sectoriales con posibilidad de aplicación en otras situaciones
- Marcos institucionales y procesos para la adopción de decisiones
- Sistemas de gestión eficaces, transparentes y responsables

LIDERAZGO Y FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD, a través de:

Iniciativas que inspiren actividades innovadoras, fomenten cambios, incluyendo cambios en las políticas públicas.
Habilitación de la gente, barrios y comunidades e incorporación de sus habilidades:
- Aceptación y respuesta a la diversidad social y cultural.
- Posibilidad de intercambio, transferencia y aplicación de experiencias.
- Medidas adecuadas a las condiciones y niveles de desarrollo locales.

IGUALDAD DE GÉNERO E INCLUSIÓN SOCIAL: iniciativas que acepten y respondan a la diversidad social y cultural, promuevan la igualdad y equidad social, por ejemplo en los ingresos, género y edad, condiciones físicas/mentales y reconozcan y valoren las distintas capacidades.

INNOVACIÓN: Cómo se han enterado y beneficiado otros de la iniciativa. Medios usados para compartir o transferir conocimientos.

TRANSFERENCIAS: iniciativas que conlleven un impacto tangible resultante de la transferibilidad de ideas; cambios en políticas o prácticas resultantes; y sostenibilidad de la transferencia como parte de un proceso continuo de aprendizaje.

SELECCIÓN Y CALENDARIO

El calendario y el proceso de participación, será el siguiente:
15 de enero del 2008: Fecha límite para la presentación de la ficha al Grupo de Trabajo sobre Buenas Prácticas (Comité Hábitat español). Todas las fichas se estudiaran y se podrá entrar en contacto con los remitentes para verificar la información o pedir información adicional.
25 de febrero del 2008: Selección y nominación de las Buenas Prácticas españolas por el Comité Hábitat español. Preparación de la documentación (en inglés y español) a enviar al Concurso Internacional.
31 de marzo del 2008: Plazo final para la presentación a los Premios Internacionales y su inclusión en la base de datos de Mejores Prácticas.
Junio del 2008: Evaluación de las presentaciones por el Comité Técnico Asesor; selección de las 100 Mejores Prácticas y preselección de un máximo de 48 iniciativas a ser remitidas al Jurado internacional con recomendaciones específicas sobre las prácticas a ser premiadas por transferencias.
Julio del 2008: Selección por el Jurado Internacional del las doce ganadoras.
Octubre del 2008: Ceremonia de entrega de premios y Conferencia Internacional de Mejores Prácticas para conseguir las Metas de desarrollo del Milenio.

PREMIOS

La Municipalidad de Dubai patrocina ***doce premios especiales a Buenas Prácticas para Mejorar las Condiciones de Vida***. Cada premio consistirá en:
- 30.000 $ EE.UU.
- Trofeo.
- Certificado conmemorativo.

La Municipalidad de Dubai cubrirá los costos de viajes y alojamiento derivados de la participación en la ceremonia de otorgamiento de los premios en el año 2008, para dos personas que hayan participado directamente en la Buena Práctica.

ÁREAS TEMÁTICAS DE REFERENCIA

De acuerdo con los dos objetivos fundamentales de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos en sus aspectos físicos, económicos y sociales y de la sostenibilidad de las ciudades, se establecen las siguientes **ÁREAS TEMÁTICAS DE REFERENCIA** para encuadrar las distintas actuaciones y los **CRITERIOS ESPECÍFICOS PARA SU EVALUACIÓN:**

ÁREAS TEMÁTICAS	CRITERIOS ESPECÍFICOS
VIVIENDA *Género* *Alquiler*	• Accesibilidad física, económica y social para grupos desfavorecidos. • Vivienda ecológica, ahorro energético. • Rehabilitación.
DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE *Accesibilidad /Diseño para Todos* *Género,* *Políticas de Suelo*	• Planificación sostenible de los usos del suelo y de la estructura urbana. • Mejoras del medio ambiente urbano (físico, económico y social) en barrios, ciudades medias, zonas turísticas. • Rehabilitación urbana. • Equilibrio funcional, mejora de las dotaciones.
GÉNERO Y LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL *Género* *Inmigrantes* *Diversidad Cultural*	• Grupos étnicos, parados de larga duración, jóvenes, familias monoparentales. • Igualdad y equidad de género (hombre/mujer) en la toma de decisiones y en el diseño de actuaciones. • Barrios desfavorecidos. • Seguridad ciudadana y prevención de la delincuencia. • Generación de empleo y erradicación de la pobreza. • Fomento de la participación y asociacionismo.
GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES	• Mejora de los sistemas de gestión, información y seguimiento. • Uso y producción más eficaz de la energía: reducción del consumo, energías renovables, reciclaje.... • Recuperación de suelos contaminados. • Ciclo del agua.
CIUDAD Y ENTORNO NATURAL *Ecoturismo*	• Integración y protección del entorno natural: mar, ríos, huertos, bosques... • Conservación, utilización y gestión de la naturaleza en el medio urbano: parques, corredores, cinturones verdes...
TRANSPORTE Y ACCESIBILIDAD *Género* *Discapacidad*	• Reducción de emisiones contaminantes. Potenciación de modos de transporte no contaminantes. • Mejora y fomento del transporte colectivo. • Integración de infraestructuras de transporte y reducción del impacto ambiental. • Favorecer la accesibilidad general a los servicios.
GOBERNABILIDAD URBANA *Género* *Políticas y Legislación*	• Sistemas de gestión, administración e información más eficientes y transparentes: descentralización, ventanilla única, información continuada y abierta, etc. • Fomento de la participación en la toma de decisiones y de la responsabilización de los ciudadanos: presupuestos participativos, asociacionismo, gestión mixta de servicios, etc. • Mejora de la coordinación administrativa: nuevas estructuras intersectoriales. • Políticas o legislaciones relacionadas con la actuación, apoyo por parte de políticas o legislación municipal, regional, nacional o supranacional, creación de nueva legislación, cambios en políticas como consecuencia de la actuación.

ENVÍO DE PROPUESTAS

Las propuestas deberán presentarse en el soporte ficha-resumen preparada al efecto por el Grupo de Trabajo de Buenas Prácticas del Comité Hábitat español.

Para cualquier información adicional, así como para el envío de propuestas, pueden dirigirse a cualquiera de las siguientes direcciones:

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
Departamento de Infraestructuras y Medio Ambiente
C/ Nuncio nº 8. 28005 MADRID
Teléfono: 913643700
Fax: 913655482
E-Mail: sostenible@femp.es

Ministerio de Vivienda
Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo
Subdirección General de Urbanismo
Paseo de la Castellana, 112. 28071 MADRID
Teléfono: 91 7284876 / 91 728 4091
Fax: 917284862
E-Mail: concursobbpp@vivienda.es

La ficha de recogida de datos, así como información completa de las ediciones anteriores y de los respectivos catálogos y la séptima convocatoria, pueden obtenerse también en las direcciones WEB: http://www.vivienda.es http://habitat.aq.upm.es y http://www.femp.es

GRUPO DE TRABAJO DE BUENAS PRÁCTICAS
MINISTERIO DE VIVIENDA
MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES
MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE
FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP)
EMPRESA MUNICIPAL DE LA VIVIENDA. AYUNTAMIENTO DE MADRID
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE ARQUITECTURA DE MADRID (ETSAM)
ESCUELA TÉCNICA SUPERIOR DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE MADRID
FACULTAD DE GEOGRAFÍA. UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE ARQUITECTOS DE ESPAÑA
PLATAFORMA HÁBITAT
CONFEDERACIÓN DE ASOCIACIONES DE VECINOS DE ESPAÑA (CAVE)
SOCIEDAD Y TERRITORIO PARA IBEROAMÉRICA

REVISTA CIUDAD Y TERRITORIO - ESTUDIOS TERRITORIALES

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números): España: 30 € (IVA incluido) Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO: España: 9 € (IVA incluido) Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CyTET@vivienda.es

Por favor, escriba a máquina o con letras mayúsculas y claras.
Haga un círculo en la respuesta que corresponda, de las alternativas presentadas.

Institución/Apellidos y nombre: _____ **NIF:** _____

Tel.: _____

Domicilio Fiscal: _____

C. P. Localidad: _____ **País:** _____

- Activ. instituc./ Profesión/cargo _____ Experiencia profes. (años) _____
- ¿Desea recibir puntual información complementaria sobre actividades (seminarios, conferencias) que organice la revista? SI NO

☐ Envío cheque adjunto núm.: _____ del Banco/Caja _____ por la suscripción anual

☐ Giro postal núm.: _____ por la suscripción de un año.