

LA NUEVA LEY DEL SUELO

Razones de la reforma

EN los últimos años y desde muy diversos sectores, tanto institucionales como profesionales, se han alzado numerosas voces reclamando la revisión de la legislación del suelo para suplir las deficiencias y carencias que en ella se han ido manifestando. Como la materia urbanística fue transferida en bloque a las Comunidades Autónomas, algunas de ellas han promulgado leyes encaminadas a abordar algunos de los problemas planteados (especialmente en materia de gestión y de disciplina urbanística). Ninguna ha abordado, sin embargo, aspectos nucleares del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, probablemente por tener conciencia de que el estatuto básico del derecho de propiedad es competencia del Estado y no puede ser alterado en lo sustancial por leyes específicamente urbanísticas.

Aunque las cuestiones conceptuales son casi siempre discutibles, parece razonable sostener que el contenido del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 no puede ser reformado en su totalidad ni por el Estado ni por las Comunidades, porque responde a una serie de títulos competenciales que están repartidos entre aquél y éstas. Si bien es cierto que la competencia urba-

ANGEL MENÉNDEZ REXACH
DIRECTOR GENERAL DEL
INSTITUTO DEL TERRITORIO
Y URBANISMO (ITUR)

La nueva
Ley de Reforma del Régimen
Urbanístico y Valoraciones del
Suelo aborda el problema
urbanístico desde la óptica
del estatuto básico de la
propiedad inmobiliaria.



nística corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas, también lo es que el Estado ostenta un repertorio de competencias que le permiten incidir sobre las siguientes materias:

- Regulación del estatuto básico del derecho de propiedad para garantizar la igualdad de todos los españoles en los términos del artículo 149.1.1^ª de la Constitución.

- Legislación expropiatoria, que incluye los criterios de valoración para determinar el equivalente económico del derecho expropiado, sin que en este caso exista limitación a lo básico, sino que la competencia es plena (artículo 149.1.18).

- Regulación de los aspectos básicos del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, en general, las materias a que se refiere el citado artículo 149.1.18 (contratos y concesiones, responsabilidad, etc.).

- Finalmente, en cuanto las medidas legislativas a adoptar sean expresión de una determinada política económica, la competencia estatal tiene su apoyo en el artículo 149.1.13 (bases y coordinación general de la actividad económica).

Centrado así el fundamento constitucional de la iniciativa legislativa estatal en estas materias y dando por supuesto que la delimitación competencial existente impi-

de a cualquiera de los poderes públicos territoriales dar una respuesta cumplida a los problemas que plantea la reforma de la legislación hasta ahora vigente, conviene destacar el contexto constitucional sustantivo a que las directrices de la reforma deben acomodarse. Ese contexto viene proporcionado por la necesidad de acotar el contenido de la función social de la propiedad a través de los principios rectores de la política social y económica que proclama el propio texto constitucional y, más concretamente, los enunciados en el artículo 47:

- Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.
- Los poderes públicos (genéricamente, es decir, todos ellos, cada uno en el ámbito de sus competencias) deben promover las condiciones necesarias y establecer 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.

Estos principios configuran el concepto del Estado social, y enmarcan el significado de la función social que la propiedad ha de cumplir cuando está vinculada al proceso urbanizador y edificatorio y, en particular, cuando se destina a la satisfacción de las necesidades de vivienda, para dar cumplimiento al derecho fundamental antes mencionado.

Tales principios, como todos los rectores de la política social y económica que proclama la Constitución, no pueden considerarse estáticos, con un contenido predeterminado e inamovible, sino que tienen un carácter dinámico, debiendo adaptarse su configuración y alcance a la situación real y a las demandas sociales que son siempre cambiantes en función de las circunstancias. En todo caso, está claro que su efectividad no se asegura con la pasividad de los poderes públicos sino que, al contrario, requiere la intervención decidida y activa de todos ellos para establecer un contrapeso al libre juego de las fuerzas económicas y sociales, de modo que éstas se enderecen al cumplimiento de los repetidos objetivos constitucionales.

En este contexto y a la vista de la evolución reciente del mercado inmobiliario, que ha hecho ilusoria para muchos la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda, que ha estado presidida por unas feroces y egoístas tendencias especulativas y que ha privatizado las plusvalías urbanísticas en detrimento de la comunidad, se hacía cada vez más urgente la intervención de los poderes públicos para restablecer el equilibrio que requiere el citado artículo 47 de la Constitución.

A ello responde la nueva Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Como indica la propia denominación, no se propone, ni podría haberlo hecho, resolver la totalidad de los problemas hoy planteados, pues, aparte de las actuaciones propiamente urbanísticas que deben ser acometidas por las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en el plano normativo, disciplinario y de gestión, en el ámbito de la competencia estatal hay aspectos que deben ser abordados por otras vías (reforma de la fiscalidad del suelo y de la vivienda, revisión de la legislación de arrendamiento urbanos). La nueva Ley aborda el problema desde la



A partir de la nueva Ley, los criterios de valoración del suelo se aplican a todas las expropiaciones, superando la reiterada y convencional distinción entre expropiaciones urbanísticas (sometidas a la Ley del Suelo) y no urbanísticas (sometidas a la Ley de Expropiación Forzosa).



Se pretende evitar el fraude a que puede dar lugar la introducción en el tráfico inmobiliario de los productos que han sido elaborados ilegalmente.

óptica del estatuto básico de la propiedad inmobiliaria, especialmente la del suelo urbano y urbanizable, así como la determinación del contenido económico de ese derecho, estableciendo los correspondientes criterios de valoración. Asimismo, se ha aprovechado la ocasión para dar cobertura a algunos instrumentos de intervención que la tenían insuficiente o no la tenían en absoluto. En líneas generales, el contenido de la nueva Ley es el que se reseña a continuación.

Estatuto básico de la propiedad del suelo urbano y urbanizable

Se define manteniendo los principios de la Ley del Suelo, pero apurando sus consecuencias, de modo que se condicione la adquisición efectiva de las facultades urbanísticas al cumplimiento, también

efectivo, de los deberes legales correspondientes.

El punto de partida es que ningún propietario, por el hecho de serlo, tiene sin más derecho a urbanizar y edificar. Depende de que el terreno sea apto para ello y esa aptitud depende, a su vez, de una decisión por completo ajena al propietario, ya que es adoptada por los poderes públicos y se plasma en un instrumento de ordenación urbanística: típicamente, el Plan General Municipal. Este instrumento clasifica el suelo, le asigna determinados usos, lucrativos o no, y establece los aprovechamientos que se prevén en cada caso, que no tienen porqué coincidir con los susceptibles de apropiación por los respectivos propietarios. Justamente, la aplicación del principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas (un ideal nunca plenamente alcanzable) exige el reparto de los aprovecha-

mientos reales previstos en el planeamiento entre los propietarios afectados, de manera que se compensen los desajustes que, por exceso o por defecto, resultarían de mera aplicación del aprovechamiento real de la finca correspondiente. Para evitar una discrecionalidad excesiva del planificador, ya la Ley de Reforma de 1975 fijó un contenido abstracto del derecho de propiedad en suelo urbanizable, a través de la técnica del aprovechamiento medio, mientras que en suelo urbano atribuyó a los propietarios la práctica totalidad del aprovechamiento real permitido, lo que dificultaba extraordinariamente la recuperación por la comunidad de la parte de la plusvalía que debe corresponderle, salvo que se pudieran delimitar unidades de actuación, y aún en estos casos con resultados que distaban de ser satisfactorios por las limitaciones legales existentes.

La nueva Ley intenta rectificar esta situación aplicando también al suelo urbano los principios ya vigentes en suelo urbanizable programado, con algunos matices que no interesa destacar aquí. De ese modo, los propietarios de suelo urbano, como los de urbanizable, sólo tendrán derecho a apropiarse de una parte del aprovechamiento real permitido por el planeamiento. El resto corresponderá al Ayuntamiento y se incorporará a su patrimonio de suelo, sin perjuicio de que aquél pueda utilizarlo para compensar los déficit de aprovechamiento que, en su caso, tengan otros propietarios.

Pero el Plan no sólo atribuye derechos, también impone deberes cuyo cumplimiento ha de tener lugar en determinados plazos. La nueva Ley vincula estrechamente el cumplimiento de estos deberes a la adquisición efectiva de las facultades urbanísticas, estableciendo un orden secuencial, en el que el incumplimiento de los plazos legitima a la Administración actuante para dar una respuesta matizada en función de las circunstancias: expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o inclusión del terreno en el Registro de Solares y Terrenos sin Edificar para su posterior adjudicación a un tercero que se compromete a garantizar la efectividad de las previsiones contenidas en el planeamiento. De este modo, el anterior mecanismo del Registro de Solares se simplifica y se extiende a terrenos que aún no tengan esa condición, por no estar urbanizados, y lo que es más importante, se generaliza la posibilidad (no obligación) de expropiar como respuesta al incumplimiento y, además, a valores que están en consonancia con el grado de facultades urbanísticas efectivamente adquiridas en ese momento.

De acuerdo con estos criterios, la Ley regula las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición en los siguientes términos, que figuran en su preámbulo:

- El derecho a urbanizar, entendido como facultad de modificar físicamente un terreno, dotándole de



Uno de los aspectos claves de la nueva Ley viene constituido por el régimen de valoraciones, en cuyo diseño se ha trabajado en estrecha colaboración con el Catastro.

los servicios e infraestructuras necesarios para que merezca la condición de solar, se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento más específico de los que sean exigibles según la clase de suelo y se pierde si, transcurridos los plazos establecidos al efecto, la urbanización no se lleva a cabo, previo el cumplimiento de los deberes urbanísticos de cesión y equidistribución.

- El derecho del aprovechamiento urbanístico consiste en la atribución al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades de los mismos susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico. Este derecho, cuyo contenido se de-

termina mediante la técnica del aprovechamiento tipo, se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos que se fijen. Lógicamente, cuando el propietario no está vinculado al cumplimiento de deberes positivos, por aplicarse la expropiación o, en suelo urbano, cuando se trate de terrenos no incluidos en una unidad de ejecución, el derecho al aprovechamiento urbanístico se entiende adquirido por la aprobación del planeamiento, si bien condicionado, en el segundo supuesto, a la plena ejecución de la urbanización y edificación en los plazos establecidos.

- El derecho a edificar se concreta en la facultad de materializar

el aprovechamiento urbanístico correspondiente cuando éste no ha sido sustituido por su equivalente económico. Se adquiere por la obtención de la licencia de obras, ajustada a la ordenación en vigor, y se pierde en cualquier supuesto de caducidad de aquélla, por no iniciar las obras, interrumpirlas por período superior al autorizado o no terminarlas en plazo.

- El derecho a la edificación incorpora al patrimonio la edificación ejecutada y concluida con arreglo a la licencia ajustada a la ordenación en vigor, sin perjuicio de la situación de fuera de ordenación en que pueda quedar incurso, que no es, en sí misma, indemnizable.

El esquema secuencial descrito pretende garantizar que la adquisición de las facultades urbanísticas lleva implícito el cumplimiento de los deberes legales correspondientes. Con independencia de las sanciones que puedan imponerse por las actuaciones que sean constitutivas de infracción, se niega así la incorporación al patrimonio del promotor de las edificaciones que se hayan construido incumpliendo los mencionados deberes. Con ello se quiere evitar tanto la injusticia que supondría el pleno reconocimiento de la titularidad de unos derechos sobre los inmuebles construidos cuando se han incumplido deberes indisolublemente vinculados, como el fraude a que puede dar lugar la introducción en el tráfico inmobiliario de productos que han sido *elaborados* ilegalmente, trasladando a los adquirentes de buena fe deberes y cargas que debieron ser asumidos por los transmitentes y cuya viabilidad resulta luego gravemente comprometida en la práctica.

La respuesta al incumplimiento es, como ya se ha dicho, la expropiación o venta forzosa del inmueble en cuestión. La valoración será distinta en función del momento en que aquél se haya producido y, por tanto, del grado de adquisición de facultades urbanísticas. Lógicamente, la puesta en marcha de estos mecanismos requiere que el incumpli-

miento sea imputable al propietario del suelo. Para acreditarlo, la Ley exige que la resolución administrativa declarativa del incumplimiento se dicte previa audiencia del interesado, lo que permitirá contrastar las razones del incumplimiento y si éste es o no imputable a aquél.

La competencia para ejercer las potestades de expropiación o venta forzosa corresponde, en primer término, a los Ayuntamientos. Si no lo hacen en el plazo de un año, las Comunidades Autónomas pueden subrogarse en el ejercicio de las mencionadas potestades, sin que ello excluya la posibilidad de que lo hagan los Ayuntamientos. Ahora bien, por razones de seguridad jurídica, se establece un límite de cuatro años para que la Administración (Municipal o Autonómica) reaccione frente al incumplimiento, computándose desde la fecha en que éste se produjo.

La exigencia de una resolución expresa declarativa del incumplimiento para la puesta en marcha de la expropiación o venta forzosa tiene como corolario la posibilidad de que, mientras no se les notifique la iniciación del correspondiente expediente, los propietarios incumpli-

El criterio fundamental utilizado para la determinación del valor urbanístico es que esta valoración concreta se hace conforme a la normativa catastral.

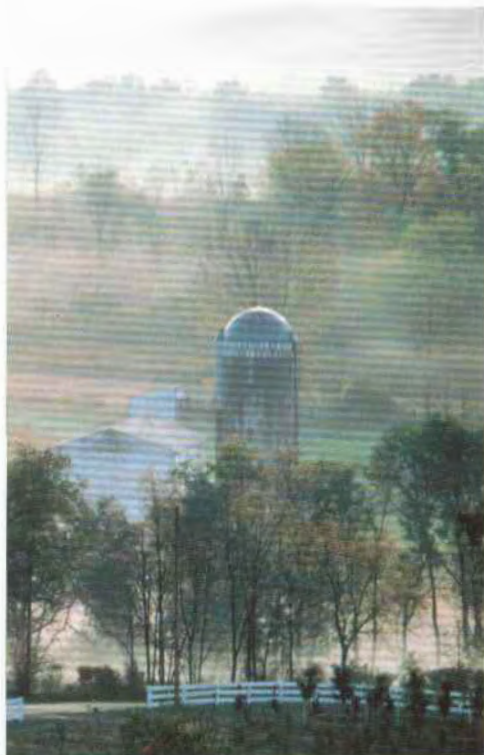


dores pueden iniciar o continuar el proceso de urbanización y edificación y adquirir las facultades urbanísticas vinculadas al cumplimiento de los deberes legales, pero con la particularidad de que el aprovechamiento susceptible de apropiación (cuando aún no se haya adquirido este derecho) se reducirá a la mitad del que hubiere correspondido de no haber mediado el incumplimiento. Se trata así de asegurar un tratamiento igualitario a estos supuestos y a aquellos otros que han dado lugar a la expropiación o venta forzosa, en que el justiprecio se reduce a la mitad, precisamente por el carácter sancionatorio de la medida.

Valoraciones

El otro aspecto clave de la nueva Ley viene constituido por el régimen de valoraciones. En su diseño se ha trabajado en estrecha colaboración con los responsables del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, a los que es de justicia agradecer la comprensión mostrada y el esfuerzo realizado.

Ante todo, hay que destacar el



mantenimiento del dualismo de la legislación hasta ahora vigente (valor inicial y valor urbanístico), si bien con la matización de que el valor inicial se aplica tanto al suelo no urbanizable como al urbanizable no programado e, incluso, al urbanizable programado que no cuente con el planeamiento de desarrollo preciso (normalmente, Plan Parcial), si bien en este caso al valor inicial hay que agregar el 25 por 100 del coste estimado de la urbanización con arreglo a las normas del plan correspondiente o, en su defecto, del coste de conversión del terreno en solar.

El valor inicial se determina aplicando los criterios contenidos en las disposiciones relativas a las valoraciones catastrales, sin consideración alguna a la posible utilización urbanística de los terrenos, con la salvedad antes mencionada para el suelo urbanizable programado previamente a la aprobación del planeamiento de desarrollo preciso.

El valor urbanístico refleja, lógicamente, el esquema de adquisición gradual de facultades extrayendo las oportunas consecuencias. En síntesis, los criterios son:

- Derecho a urbanizar.

En suelo urbanizable, el citado derecho agrega al valor inicial del 50 por 100 del coste estimado de la urbanización del terreno.

- Derecho al aprovechamiento urbanístico.

Una vez adquirido este derecho, el valor del terreno se determinará por aplicación del valor básico unitario de repercusión en el polígono fiscal, corregido en función de su situación concreta dentro del mismo. Para ello la Administración tributaria debe fijar, por polígonos, el valor básico correspondiente al uso y tipología edificatoria característicos, resultantes de la ordenación urbanística, cualquiera que sea la intensidad de dicho uso. La ponderación de la situación de cada parcela dentro del polígono se determinará en la forma que establezca la normativa sobre fijación de valores catastrales.

- Derecho a edificar.

Este derecho se valora, en caso de expropiación, incluyendo en el justiprecio, junto al valor urbanístico correspondiente al aprovechamiento en los términos que se acaban de explicar, el 25 por 100 del coste de ejecución del proyecto para el que se obtuvo la licencia, así como la totalidad de los gastos que, justificadamente, estén motivados por la edificación proyectada o inicial.

- Derecho a la edificación.

En caso de expropiación, el justiprecio incluirá el valor del suelo y el de la edificación. El primero será el correspondiente al aprovechamiento urbanístico efectivamente materializado, y el segundo se determinará en función del coste de reposición de la edificación, corregido en atención a su antigüedad y estado de conservación y su conformidad o no con la ordenación en vigor.

Como puede verse, el criterio fundamental utilizado para la determinación del valor urbanístico es que el planeamiento va de acuerdo con la legislación aplicada o suministra sólo los aprovechamientos,

mientras que su valoración concreta se hace conforme a la normativa catastral. De ahí que, en palabras del Preámbulo de la Ley, "el adecuado funcionamiento del sistema y, lo que es más importante, su justicia material, dependerá de la corrección de las valoraciones fiscales" (*catastrales*). La importancia de la coordinación se acentúa a la vista del propósito de la nueva Ley de aplicar sus criterios de valoración del suelo a todas las expropiaciones, cualquiera que sea la normativa que las ampare, superando la reiterada y convencional distinción entre expropiaciones urbanísticas (sometidas a los criterios de la Ley del Suelo) y no urbanísticas (sometidas a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, es decir, en la práctica a la aplicación de los criterios de valoración). Este nuevo intento de objetivar las valoraciones inmobiliarias sólo podrá prosperar si los valores catastrales se calculan y actualizan adecuadamente, pues la aplicación de unos valores excesivamente alejados de la realidad correrá siempre el riesgo de ser tachado de confiscación larvada o encubierta.

Otros instrumentos

Para cerrar este repaso descriptivo del contenido de la nueva Ley, vale la pena reseñar el propósito de ofrecer cobertura legal a algunos instrumentos que pueden facilitar la intervención de los poderes públicos (especialmente los Ayuntamientos) en el mercado de suelo y vivienda.

En primer lugar, la atribución a los Ayuntamientos de los derechos de tanteo y retracto sobre las transmisiones onerosas de terrenos que se produzcan en las áreas que previamente delimiten, así como sobre las transmisiones de viviendas en construcción o construidas, siempre que el transmitente hubiera adquirido del promotor y, en el caso de las construidas, la transmisión se proyecte antes de transcurrir un año desde la terminación del edificio.

La atribución de estos derechos

a la Administración, que se ha ido difundiendo en España en los últimos años en diversas leyes estatales y autonómicas, no tiene, en sí misma, un significado directamente anti-especulativo, ni tampoco es asimilable a la expropiación forzosa (el precio es el pactado por las partes), pero en la medida en que el Ayuntamiento puede quedarse con el terreno o la vivienda abonando el precio declarado en la transmisión, su ejercicio puede servir para acercar los precios de venta *formales* y los *reales*, contribuyendo así a la transparencia del mercado inmobiliario, además de permitir a la propia Administración un incremento de su patrimonio de suelo y vivienda.

Los mismos derechos se atribuyen respecto de las transmisiones onerosas de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, en este caso con la finalidad explícita de "garantizar el cumplimiento efectivo de las limitaciones sobre precios máximos de venta" de dichas viviendas, evitando que los adjudicatarios se lucren injustificadamente como ha ocurrido en la práctica con mucha frecuencia.

Especial interés revisten las medidas que se adoptan para el fomento del Patrimonio Municipal del Suelo, institución ya prevista en nuestro ordenamiento desde hace muchos años pero que, lamentablemente, ha tenido escasa operatividad por la penuria endémica de las Haciendas Locales. Nuestros Ayuntamientos, víctimas durante el siglo pasado de una desamortización que centraba todos sus esfuerzos en la *reducción* del suelo público al dominio particular, no han podido reconstituir en el presente su patrimonio inmobiliario y, cuando lo han hecho, ha sido a costa de grandes esfuerzos. La nueva Ley, consciente de que éste es un instrumento clave para la regulación del mercado de suelo y, en especial, para garantizar la construcción de viviendas de protección pública y la implantación de otros usos de interés social, configura la inclusión de un

terreno en el Patrimonio Municipal del Suelo como causa legitimadora de la expropiación y permite aplicar este instituto jurídico incluso sobre suelo no urbanizable, para constituir reservas destinadas a su posterior incorporación al proceso de urbanización.

La Ley, que es neutral ante las diversas modalidades de ejecución del planeamiento, a las que coloca en pie de igualdad para que sea el planificador quien decida cuál es la adecuada a cada supuesto, trata de hacer viable que la reclasificación y posterior urbanización pueda recaer sobre grandes superficies de suelo público, que, lógicamente, debería ser más barato, sin perjuicio de que las operaciones materiales concretas se ejecuten por promotores privados en virtud de los correspondientes convenios o conciertos.

Ambito de aplicación

No todo el contenido del proyecto puede ser de aplicación directa en todo el territorio. Sólo las materias que por su carácter básico (derecho de propiedad) o por entrar de lleno en la competencia estatal (expropiación y valoraciones) son de aplicación preferente a la legislación urbanística dictada o que pueden dictar las Comunidades Autónomas. En lo demás, la aplicación de la nueva Ley (y del Texto Refundido que en ella se prevé) será supletoria, es decir, que las Comunidades podrán dictar una regulación distinta.

Hay otro problema. No todos los municipios tienen las mismas tensiones, motivadas por la especulación o escasez de suelo o vivienda. Sería desproporcionado obligar a muchos pequeños municipios a realizar el esfuerzo de programación y gestión que exigiría la aplicación de la nueva Ley. Sin embargo, hay preceptos que deben ser de aplicación general, como los que definen el estatuto básico del derecho de propiedad, y otros que conviene que lo sean en cuanto regulan determinados instrumentos cuya

utilización puede interesar a todos los municipios (derechos de tanteo o retracto, ampliación del patrimonio del suelo, calificación de terrenos para construcción de vivienda de protección oficial).

En consecuencia, se ha seguido el criterio de disponer la aplicación íntegra de la Ley (directa o supletoriamente, en función de los señalados anteriormente) a los municipios *grandes*, con un amplio margen de decisión para las Comunidades Autónomas, por aplicación de las siguientes reglas:

- Capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes, en todo caso.
- Municipios comprendidos en los entornos metropolitanos que delimiten las Comunidades Autónomas, cualquiera que sea su población.
- Municipios de población comprendida entre 25.000 y 50.000, salvo que la Comunidad Autónoma decida excluirlos.
- Municipios de población inferior a 25.000 que la Comunidad considere necesario incluir en atención a las circunstancias que en ellos concurren.

Todos los municipios a los que sea aplicable íntegramente la Ley deberán contar (si no lo tienen) con Plan General de Ordenación Urbana, que es el instrumento adecuado para programar las actuaciones y controlar su ejecución de acuerdo con las previsiones de la Ley para la adquisición de facultades urbanísticas.

Este es, expuesto de forma muy concisa, el contenido de la nueva Ley que, como ha dicho algún autor, constituye un reto para los Ayuntamientos, en la medida en que les proporciona instrumentos suficientes para dirigir y controlar el desarrollo urbano de su territorio. Ninguna Ley ha servido por sí sola para transformar la realidad y es indudable que ésta requerirá un esfuerzo coordinado por parte de las Administraciones competentes. Difícilmente podrá encontrarse una causa más digna del empeño.