

La tercera reforma del régimen del suelo y de las valoraciones

SUMARIO: 1. LA NUEVA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS. 2. EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO. 3. EL CARÁCTER ABSTRACTO Y GENERAL DE LA CLASIFICACIÓN Y SU SENTIDO DINÁMICO. 4. VALORACIONES DEL SUELO. 5. EL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO. 6. DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS.

1. LA NUEVA DEFINICIÓN DE LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre la Reforma del régimen del suelo y de las valoraciones, hay que entenderla desde la situación creada por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, al fijar los límites de las competencias de las Comunidades Autónomas y del Estado sobre urbanismo, ordenación del territorio, y otras materias y títulos competenciales diferentes, aunque inevitablemente condicionantes. Como ya se ha repetido insistentemente, aunque la lectura de los Estatutos de Autonomía no dejaba excesivos márgenes a la duda, la sentencia del Tribunal Constitucional ha interpretado la atribución exclusiva de la competencia urbanística y sobre la ordenación del territorio a las Comunidades de un modo radical.

La otra vertiente de esta tesis, reflejada en la sentencia, es el desapoderamiento del Estado e, incluso, el rechazo del derecho del Estado a la utilización de títulos competenciales, aparentemente

claros, si éstos pudieran socavar la competencia urbanística autonómica. Es el caso del título competencial sobre la regulación de la propiedad como parte de la legislación civil, aunque al final la sentencia concluyera aceptando que el establecimiento de medidas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución, deba suponer una mínima regulación de lo que denomina propiedad urbana, que puede ser completada por la legislación autonómica¹.

El efecto de la sentencia, que algunos autores no temen calificar de devastador, se refleja en la Ley aprobada por las Cortes, aunque todavía trascienda un cierto trasfondo de la técnica legislativa anterior, propiciada por la sentencia del T.C.² Este recuerdo subyacente del modelo legislativo anterior no implica una limitación de las competencias autonómicas más allá del efecto condicionante, admitido por la sentencia del Tribunal Constitucional, de la regulación de las condiciones mínimas del derecho de propiedad urbana. La Ley 6/1998 no es una ley urbanística, como lo fueron las Leyes de 12 de mayo de 1956, de 2 de mayo de 1975 y de 25 de julio de 1990, y los Textos Refundidos de las dos últimas, de 9 de abril de 1976 y de 26 de junio de 1992, respectivamente. Esta consideración es fundamental y por ello la Ley no debe confundirse con una norma reguladora de un marco estatal del urbanismo y de la ordenación del territorio. La pretensión de dictar una ley estatal con este carácter después de la sentencia del Tribunal Constitucional y ante la extraordinaria sensibilidad de las Comunidades frente a posibles injerencias estatales, hubiera sido una inútil vuelta a los defectos de la Ley de 26 de junio de 1990 y de su Texto Refundido, aunque la intensidad o densidad normativa se hubiera rebajado de grado.

Por tanto, la Ley se ha planteado en el terreno delimitado por la sentencia del Tribunal Constitucional. Esta limitación ha provocado la existencia aparente de deficiencias de técnica legislativa,

¹ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su conferencia «El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI», pronunciada en la inauguración de las «Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico», Universidad de Santiago de Compostela, 2 de julio de 1998, publicada en la *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 99, julio/septiembre, pág. 398, Civitas 1998, recuerda que «la propiedad del suelo, que es el gran tema del urbanismo, es, evidentemente, un tema civil, aunque esté integrado en el viejo Código Civil, y es, además, sin la menor duda, una cuestión de "ejercicio de derechos" constitucionales (artículos 33 y 47) cuya regulación, en "las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles", corresponde también al Estado según el art. 149.1.1.º».

² E. GARCÍA DE ENTERRÍA, en su conferencia citada, pág. 395, compara la sentencia con un «tornado, que en segundos destruye súbitamente el pueblo pacientemente construido durante varias generaciones», siendo la víctima «el Derecho Urbanístico establecido tras más de 50 años de reflexión...». Sobre el mismo problema, ver el trabajo de Tomás Ramón FERNÁNDEZ «El Desconcertante presente y el Imprevisible y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español», publicado en el n.º 94, abril-junio, de la misma revista, págs. 189 a 201.

como son los textos residuales de la legislación anterior que han quedado vigentes y que se enumeran en la Disposición derogatoria única. Estos textos exigirán un ejercicio de interpretación de diferente amplitud y dificultad cuando hayan de ser aplicados, según los casos. En algunos, la aplicación puede llegar a no resultar posible por haber desaparecido su objeto, como ocurre en aquellos de supervivencia parcial de artículos, por las anulaciones declaradas por la sentencia del Tribunal Constitucional. En estos casos podrían haber quedado expresamente incluidos dentro de la Disposición derogatoria única. Los artículos residuales de la legislación anterior que han quedado en vigor no justifican, por su dispersión, un texto integrado único, que podría ser entendido como un nuevo intento de injerencia en la esfera competencial de las Comunidades. Es previsible que aquellos preceptos residuales acaben siendo integrados, modificados o derogados por la legislación posterior.

La Ley 6/1998 centra su objeto, pues, en el régimen de la propiedad del suelo, con base esencialmente en el título competencial del artículo 149.1.1.º de la Constitución de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional —aunque en la Disposición final única se agreguen otros títulos competenciales—, en las valoraciones, expropiaciones y en los supuestos indemnizatorios por lesión, por causas urbanísticas derivadas de la modificación del planeamiento que regule las condiciones de utilización del suelo, de acuerdo con los criterios establecidos por la sentencia citada.

2. EL RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

La Ley 6/1998 lleva el título de Ley sobre Régimen del suelo y valoraciones, pero, sin embargo, el Título II sigue manteniendo en su epígrafe la denominación de «Régimen urbanístico de la propiedad del suelo». La fuerza expansiva de la legislación anterior se pone de manifiesto, aunque aquí, en un aspecto meramente terminológico. El régimen de derechos y obligaciones del propietario del suelo se ha venido describiendo desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 como régimen urbanístico del suelo.

En la legislación anterior, la lógica de la denominación y de la técnica utilizada para establecer el régimen del suelo estaba fundada en el carácter unitario del ordenamiento jurídico urbanístico. La misma Ley regulaba el planeamiento, la gestión y el régimen urbanístico del suelo. En la nueva situación competencial, por un lado, el Estado regula las condiciones que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, estableciendo un «mínimo

común denominador»³ o una regulación mínima de la propiedad urbana, y, por otro, las Comunidades Autónomas regulan el planeamiento, la gestión y todos los restantes extremos constitutivos de sus respectivos ordenamientos urbanísticos, además de poder completar el régimen mínimo de la propiedad del suelo.

La pluralidad de normas crea una situación compleja en la que ha quebrado la uniformidad anterior, de suerte que podrá haber tantas legislaciones urbanísticas diferenciadas como Comunidades Autónomas, y todas ellas deberán apoyarse, o respetar, una única regulación del régimen del suelo por ley del Estado, que no es una ley urbanística, sin incluir aquí la situación especial de Ceuta y Melilla que carecen de potestad legislativa. La ley estatal no es una ley urbanística pero tiene transcendencia para el urbanismo, por lo que tampoco resulta desacertado el epígrafe del Título II, si bien mejor hubiera sido que hubiese omitido el calificativo, aunque sólo fuera para evitar interpretaciones basadas en argumentos superficiales.

El régimen del suelo lo ha establecido la Ley siguiendo una tradición estatutaria que, con la Ley de 2 de mayo de 1975 y su Texto Refundido de 9 de abril de 1976, partía de una clasificación del territorio municipal en suelo urbano y suelo no urbanizable, en los municipios sin planeamiento general, y en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, o en algunas de estas clases, en los municipios que contaran con aquel tipo de planeamiento. Resulta superfluo exponer aquí las características y pormenores de la clasificación, salvo recordar que el suelo urbano se definía a partir de unas condiciones de urbanización y de edificación fijadas por la Ley, y que el acto de la efectiva clasificación se realizaba a través de un Proyecto de Delimitación del suelo urbano o del planeamiento general.

La Ley 6/1998, con el respaldo expreso de la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional⁴, ha seguido la misma técnica. El Tribunal Constitucional ha admitido la constitucionalidad de la clasificación del suelo por ley estatal, como base de la regulación de unas condiciones mínimas del régimen de la propiedad urbana y de fijación de los criterios de valoración del suelo.

³ Ver Fundamento jurídico 9 de la sentencia 61/1997, de 20 marzo, del Tribunal Constitucional.

⁴ Fundamento jurídico 14.b) de la sentencia 61/1997, del T.C. Dice la sentencia en este apartado: «lo que el precepto establece (se refiere al artículo 3.2.c) del Texto Refundido de 1992) no es más que el presupuesto de la misma propiedad del suelo, fijando tres posibles clasificaciones, de las que se derivará un régimen jurídico también distinto. *Sin esta clasificación previa que, como hemos afirmado, encaja en el artículo 149.1.1.º C.E., no sería posible regular condición básica alguna del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado, puesto que constituye la premisa, a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas.* Cabe añadir que la citada clasificación constituye también el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del entero sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios... Esta clasificación no implica la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno...».

Se ha mantenido, por tanto, la clasificación, partiendo de la definición del suelo urbano con criterios reglados y con referencia al planeamiento configurado por el ordenamiento urbanístico de las Comunidades Autónomas. Siguiendo la sentencia del Tribunal Constitucional, la Ley no hace alusión a una determinada figura de planeamiento general –hasta ahora Plan General o Normas Subsidiarias del planeamiento municipal– porque representaría una inconstitucional imposición de un tipo de Plan, que tendría que regular la misma Ley. Sin embargo, la Ley estatal, con esta técnica, presupone la necesidad de la existencia de esta clase de planeamiento si el municipio desea contar con suelo urbanizable. En otro caso, las clases de suelo se reducen al urbano y al no urbanizable. La técnica utilizada, aunque sugiera la apariencia de mantener implícitamente un modelo de planeamiento municipal, no prefigura un tipo de planeamiento, como ha dicho la sentencia, porque la regulación, contenido y desarrollo del mismo corresponde con total independencia a la legislación urbanística de cada una de las Comunidades. El soporte constitucional que ofrece la sentencia 61/1997 no es dudoso.

La clasificación del suelo sirve a la Ley para establecer los derechos y obligaciones generales y abstractos, e iguales para todos, de la propiedad del suelo. La clasificación no actúa desde la Ley directamente sino a través del planeamiento que la legislación de las Comunidades Autónomas configure.

De igual modo que la regulación de la Ley estatal ha de ser entendida a través de lo que sobre el régimen de la propiedad indica la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, también se debe contemplar desde la doctrina establecida por la sentencia la capacidad de las Comunidades Autónomas para completar esta regulación, que no está acabada⁵. Por tanto, no sería exacto decir que los derechos y obligaciones de los propietarios de las distintas clases de suelo son exclusivamente los que determinan los artículos 12 a 22 de la Ley, porque la legislación autonómica podrá, y deberá, a partir de esta Ley completar el régimen de cada clase de suelo⁶. Así, a primera vista, queda por regular el régimen legal de la renovación o reforma interior en el suelo urbano, que no está contemplado por los artículos 13 y 14 de la Ley y que admite dis-

⁵ Ver Fundamento jurídico 7 de la sentencia 61/1997, del T.C., donde puede leerse que «las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho –como en el caso de la propiedad del suelo–...».

⁶ Ver, igualmente, el Fundamento jurídico 7 de la sentencia 61/1997, donde se señala que «... será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias».

tintas soluciones; el régimen de creación y desarrollo del suelo urbanizable, remitido expresamente por el artículo 16 a la legislación autonómica; o el régimen de utilización del suelo no urbanizable que, en modo alguno, puede entenderse acabado por el artículo 20, que igualmente se remite a la legislación urbanística.

La sentencia del Tribunal Constitucional obliga a hacer una interpretación de esta regulación mínima, de acuerdo con los criterios constitucionales que señala, razón por la que no pueden considerarse bloqueadas las facultades de las Comunidades, aunque sí deban respetar los mínimos establecidos por la Ley estatal. Cuestión distinta es que se discrepe del modelo mínimo elegido por el legislador estatal y que esta discrepancia se envuelva y pretenda justificar en un supuesto exceso competencial del Estado. Hay que recordar que la sentencia, en su Fundamento jurídico 10, reconoce expresamente que *«el artículo 149.1.1.º C.E. permite al legislador estatal opciones diversas, y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas, claro está, pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la normativa autonómica, por más que el título estatal no ampare una legislación básica general o indiferenciada de la propiedad urbana bajo el perfil del Derecho público, sino sólo de aquellas normas que garanticen la igualdad básica en el ejercicio del derecho y en el cumplimiento de la función social que le es inherente»*.

3. EL CARÁCTER ABSTRACTO Y GENERAL DE LA CLASIFICACIÓN Y SU SENTIDO DINÁMICO

Ya se ha señalado que la regulación de la clasificación del suelo, a pesar del practicismo con que está expuesta en la Ley, tiene un carácter abstracto por lo que de la misma no se puede deducir su efectiva y directa aplicación al territorio. En otras palabras, la aplicación concreta requiere la aprobación de un planeamiento general que decidirá qué suelo es urbano porque reúne los requisitos que la ley exige —estatal y en su caso autonómico—; qué otro suelo es no urbanizable, y cuál es el suelo urbanizable.

Aunque es evidente el principio liberalizador que impregna la Ley, no llega al extremo de imponer la regla de que todo el suelo que no sea urbano o no urbanizable, por no gozar de valores que deban ser protegidos, haya de considerarse como suelo urbanizable. Es claro que el planeamiento puede excluir, como posible suelo urbanizable, suelos que, no siendo merecedores de protección especial, considere inadecuados para un desarrollo urbano, conforme al artículo 9.2.^a. El juicio sobre la adecuación o inade-

cuación corresponde a la Administración titular del planeamiento y, a ésta, establecer los criterios correspondientes.

Evidentemente, la efectividad de liberalización va a depender, en último término, de la legislación autonómica sobre el planeamiento y su gestión. Esto es consecuencia de las limitaciones en la que se mueve la Ley estatal, y constituye la prueba de que ésta no ha invadido la competencia urbanística autonómica. Pero el principio de la mayor amplitud que el régimen legal mínimo de la propiedad ha querido establecer resulta claramente, por ejemplo, del artículo 16. No es posible compartir la opinión de que el suelo no estuviera —y no siga estando— sujeto a restricción pública alguna⁷. La clasificación del suelo urbanizable y no urbanizable de los planes, y la programación del primero, representan restricciones manifiestas, por virtud de una decisión administrativa de la oferta de suelo, pues el suelo clasificado como no urbanizable, aunque no goce de ningún valor protegible, no es utilizable con fines urbanísticos. Su utilización requiere una modificación o revisión del planeamiento, que dependen de decisiones administrativas discrecionales. No cabe mayor restricción que la decisión administrativa de excluir suelo del posible mercado del suelo urbanizable, ni mayor riesgo que los cambios se adopten a golpe de presiones que pueden dar lugar a las más flagrantes arbitrariedades y abusos. Igualmente es fuente de restricción el sometimiento del desarrollo de iniciativas, públicas y privadas, a las limitaciones impuestas por programaciones a medio y largo plazo de los planes que no se adapten con la imprescindible agilidad a los cambios de las necesidades de la demanda.

Estas restricciones, basadas sobre todo en un sistema, sin justificación material la mayor parte de las veces, deben evitarse, y en esa dirección se orienta el nuevo régimen del suelo, cuya efectividad requiere que la legislación urbanística establezca fórmulas de planeamiento y de gestión objetivas, abiertas y limitadamente sujetas a decisiones discrecionales. La dirección está señalada por la Ley estatal, pero su mayor o menor efectividad dependerá de la legislación urbanística. De ningún modo es incompatible esta nueva dirección con políticas de ordenación y protección del territorio. Exigirá, esto sí, mayor rigor y objetividad, y menor voluntarismo, en el planeamiento territorial y urbanístico⁸.

⁷ L. PAREJO ALFONSO, *Legislación general en materia de Urbanismo*, editorial Aranzadi, 1998, pág. 17.

⁸ En esta línea se manifiesta GARCÍA DE ENTERRÍA en la Conferencia citada, pág. 399, señalando, por una parte, la excesiva rigidez del sistema de planificación, que no hay razón para mantener, y, por otra, la conveniencia de renunciar a los grandes sistemas de precuación de beneficios y cargas que se ha intentado «con abstractas, complejas y, al final, torpísimas técnicas de aprovechamiento tipo medio», función redistributiva que «hay que intentar devolver al impuesto».

Hubiera sido, quizá, formalmente más innovador regular los derechos y obligaciones mínimos de la propiedad, para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho, sin referirse a una clasificación formal, dependiente del planeamiento. Para ello, hubiera bastado distinguir inicialmente sólo dos clases de suelo, que no pueden ser otras que el urbano —suelo ya transformado— y el no urbanizable. El régimen legal del suelo debe ser coherente con la clase real del mismo para no incurrir en el arbitrio de la Ley de 26 de junio de 1990 y de su T.R. de 25 de julio de 1992 al unificar el régimen de derechos y obligaciones del suelo urbano y urbanizable. Para ello es suficiente que la Ley establezca los requisitos definidores del suelo urbano.

A partir de la distinción de dos regímenes de propiedad, correspondientes al suelo urbano y al rústico, que son las dos realidades que se dan en todo término municipal, la Ley podría haber establecido el estatuto mínimo de ambos y, además, las obligaciones mínimas que, en todos los casos, se exige para la transformación del suelo en urbano. La regulación abstracta del régimen legal de la transformación correspondería al régimen que, con la clasificación, se denomina urbanizable.

Una regulación de este tenor habría tenido que referirse, también, para establecer las condiciones de la transformación, al planeamiento general municipal como instrumento delimitador de las áreas no susceptibles de transformación o, con criterio menos liberalizador, a las áreas que el planeamiento declarara urbanizables.

La técnica utilizada por la Ley 6/1998, que parte de una clasificación, responde a la misma idea de distinguir dos tipos de realidades, el suelo urbano y el no urbanizable, más un estatuto de transformación, aunque su expresión pueda parecer menos general al incluirla en una clasificación formal. Lo que de ningún modo es cierto, aunque pese a los sectores más inclinados a prescindir de todas las limitaciones clasificatorias del planeamiento, es que la Ley decida, con efectos directos, la catalogación de toda una categoría de suelo urbanizable. No responde al texto legal, a mi juicio, la tesis de que el suelo urbanizable sea una categoría de suelo que queda «integrada automáticamente (de forma residual) por todos aquellos terrenos que no deban quedar incluidos en las clases de urbano y no urbanizable en virtud de criterios que se quieren reglados»⁹. El concepto general y abstracto del suelo urbanizable es residual, pero el suelo urbanizable resultante del plan no lo es porque su existencia depende de las decisiones que éste comporte sobre la ordenación del territorio afectado, que, naturalmente, deben estar

⁹ L. PAREJO ALFONSO, *ob. cit.*, pág. 17.

motivadas por el conjunto de los estudios que definen y justifican el modelo y la estructura propuestos por el Plan.

Tampoco hay que olvidar otro importante principio reconocido por la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. El Estado puede legítimamente elegir un modelo de propiedad. A este principio responde la sustitución de la regulación de la propiedad con facultades urbanísticas segregadas que se adquieren y se pueden perder, por la propiedad con facultades inherentes, aunque condicionadas en su ejercicio al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la Ley estatal, por la legislación urbanística y por el planeamiento.

4. LAS VALORACIONES DEL SUELO

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES

El segundo gran tema de la Ley 6/1998 es la regulación de las valoraciones. La Ley ha optado por aplicar unos criterios de valoración que resultan coherentes con el régimen urbanístico del suelo y que tienden a reflejar el valor real que el mercado asigna al suelo, como dice la Exposición de Motivos.

Por ello, la Ley prescinde del uso de criterios valorativos convencionales de los suelos urbanizables y urbanos, como los de los de la Ley de 12 de mayo de 1956, o los también convencionales e injustificables, por arbitrarios, del T.R. de 26 de junio de 1992, basados, en unas caprichosas atribuciones de porcentajes del valor urbanístico en función del grado del planeamiento aprobado y de la clase de suelo, o en incrementos del valor inicial en función del coste de urbanización. El condicionamiento más importante de la valoración lo representa el principio establecido por el artículo 25, según el cual «el suelo se valorará según su clase y situación». Es un hecho inevitable que la clasificación y el planeamiento influyen de forma sustancial en la formación de los precios del suelo, puesto que de ellos depende su destino. El mercado tiene en cuenta estos factores básicos y sus consecuencias económicas, lo que no puede ser desconocido por la Ley, como no lo ha sido nunca, aunque el reconocimiento de los valores expropiatorios haya sufrido fuertes variaciones legislativas.

La cuestión polémica es el reconocimiento o no de los valores de mercado a favor del propietario, derivados de la clasificación del suelo. La Ley hace frente a los argumentos que tradicionalmente han justificado la utilización de valores convencionales —enriquecimiento gratuito del propietario por el incremento del valor del

suelo por efecto del planeamiento y, fundamentalmente, el abaratamiento de las expropiaciones— y reconoce o tiende a reconocer, a efectos expropiatorios el valor real o valor de reposición, como corresponde a la institución de la expropiación forzosa. Si las cosas tienen un valor en el mercado, cualesquiera que sean las causas generales que hayan influido en su formación —salvo actuaciones fraudulentas para alterar el precio— la coherencia de la Ley quiebra si no lo reconoce cuando aquellas se expropian. Cuestión diferente es que la Administración deba participar en la plusvalía generada por su actuación, en la forma y cuantía que la legislación disponga directamente o, con más depurada técnica, a través de la fiscalidad.

El argumento en contra del reconocimiento de los valores de mercado, o por lo menos la tendencia hacia esta referencia, basado en la ausencia de actividad del propietario para que el terreno alcance el valor que tenga en el mercado, es un argumento social engañoso pero no es un argumento jurídico válido y, desde luego, no empleado en los supuestos de transmisión obligatoria de otros bienes o derechos. La indemnización sólo es justa si con ella el expropiado puede adquirir otro bien de valor análogo. El enriquecimiento que obtenga el propietario deberá quedar gravado fiscalmente como en cualquier transmisión privada. Los sistemas de valoración convencional del suelo fallan por no reflejar el valor real, lo que da lugar a la impugnación sistemática de los justiprecios y a su habitual incremento por los Tribunales, con los consiguientes retrasos y devengo de intereses que elevan de forma impredecible el coste de las expropiaciones. Habría que esperar que los nuevos criterios de valoración favorezcan la reducción del alto nivel de impugnación de las expropiaciones.

El abaratamiento de las expropiaciones se ha de conseguir no a costa de cada propietario al que le «toca» la lotería de la expropiación —no siempre perjudicial, bien es cierto, lo que agrava el problema—, sino por la reducción de los incrementos del valor del suelo. Éste es el planteamiento de la Ley 6/1998, al fijar las condiciones mínimas del régimen del suelo, por sí solas insuficientes, sin embargo, para que el objetivo se alcance. Normalizar la oferta de suelo urbanizado —no sólo urbanizable— es el requisito necesario para que se rompa la tendencia alcista de su valor, y por tanto, de su repercusión en el precio final de las edificaciones. La legislación urbanística tiene la responsabilidad de establecer las reglas que permitan conseguirlo. Una política urbanística que, sin renunciar a la racionalidad de la utilización del territorio, elimine trabas administrativas innecesarias, dote de seguridad al mercado de suelo haciéndolo transparente, y asegure una verdadera igual-

dad de oportunidades para actuar, sin convertir al suelo en una fuente elástica de financiación de otras necesidades municipales, debe facilitar la regulación de la oferta y demanda de suelo.

4.2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Siguiendo una línea de rigor ya iniciada en leyes anteriores, las valoraciones del suelo se regulan de modo general, cualquiera que sea la finalidad de la expropiación y la legislación aplicable. Es de esperar que otra legislación no quiebre este principio en el futuro. No hay razón para que el fin de la expropiación o la intervención de una u otra Administración alteren el valor de las cosas. La regla extiende su aplicación a la esfera de la distribución de beneficios y cargas, en defecto de acuerdo unánime, como consecuencia del principio de igualdad, aunque este título (art. 149.1.1.º de la C.E.) no se mencione en la Disposición final única en apoyo del segundo párrafo del artículo 23.

En segundo lugar, las valoraciones se basan en las valoraciones fiscales siempre que éstas hayan tenido en cuenta el planeamiento. Esta unificación de valores es una exigencia inexcusable de la coherencia lógica que debe presidir el ordenamiento jurídico para que sea respetable y creíble. No puede mantenerse la divergencia contradictoria entre criterios fiscales que tienden a valorar el suelo con apoyo y con el horizonte de los valores de mercado, y criterios urbanísticos que pretenden sustituir estos valores por otros convencionales y reducidos para abaratar las expropiaciones, o por el dudoso dogma de que el propietario de suelo no tiene derecho a beneficiarse del aumento de valor de sus terrenos. El suelo debe valer lo mismo como base de un impuesto o como objeto de expropiación.

La Ley 6/1998 establece métodos de valoración para cada una de las clases de suelo que suponen la aplicación al aprovechamiento de los valores básicos de repercusión en polígono o en parcela recogidos en las ponencias catastrales, según se trate de suelos urbanizables preparados por el planeamiento general para su desarrollo inmediato o de suelos urbanos. La ausencia o pérdida de vigencia de valores catastrales da lugar a la aplicación del método residual.

Tiene importancia la inclusión dentro de las deducciones del valor total no sólo de los costes de urbanización precisos y no ejecutados sino también de los de financiación, gestión y promoción y de las indemnizaciones que deban hacerse efectivas para la ejecución del plan. En los casos de operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana las deducciones incluyen también un

concepto indeterminado de «costes adicionales» que puedan conllevar, lo que significa que la indemnización del justiprecio del dominio debe absorber todos los restantes gastos necesarios de la actuación.

5. EL RÉGIMEN INDEMNIZATORIO

El Título V de la Ley regula los supuestos indemnizatorios por motivos urbanísticos, amparado en el art. 149.1.1.º de la Constitución.

El art. 41 establece el principio de que 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 incluido el terreno, o transcurridos aquellos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración. Se completa la enunciación del principio, añadiendo que las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios de planeamiento no son indemnizables, a excepción de lo previsto anteriormente.

El precepto no incluye la declaración de que la ordenación de los terrenos y las construcciones no confiere derecho a exigir indemnización, porque esta declaración de principio está establecida por el art. 2.2.

Es destacable que el nuevo precepto precisa que los supuestos indemnizatorios a que se refiere, por causa de modificación o de revisión del planeamiento, incluyen el derecho a la indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos de la ejecución, o si ésta no se hubiese llevado a efecto por causa imputable a la Administración. Ya no se trata de que sólo se indemnicen, en el segundo caso –inejecución por motivo imputable a la Administración– los gastos producidos por el cumplimiento inherentes al proceso indemnizador que resulten inservibles como consecuencia del cambio de planeamiento, conforme al art. 44.1 de la Ley, sino también la minusvalía que produzca la reducción del aprovechamiento.

Esta reducción puede ser motivada por una disminución de la edificabilidad y por otras causas, como pueden ser cambios de calificación del suelo que influyan negativamente en el aprovechamiento.

El principio establecido del derecho a la indemnización por reducción del aprovechamiento, no sólo cuando se hubiesen realizado ya actos de ejecución sino, también, cuando no se hubiese ejecutado el planeamiento por causa de la Administración, es coherente

con la definición de los derechos del Capítulo II del Título I de la Ley. Ésta protege los derechos durante los plazos establecidos para la ejecución del planeamiento, por lo que el grado de cumplimiento de las obligaciones, mientras ello sea posible por no impedirlo la Administración, será también condición para el reconocimiento efectivo del derecho a la Administración, de acuerdo con la conocida jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la materia, de la que tan sólo difiere la nueva formulación legal en cuanto incluye la indemnización por reducción de aprovechamiento. La estabilidad del planeamiento durante su ejecución queda, así, reforzada, en beneficio del principio de seguridad jurídica.

Los arts. 42 y 43 contemplan los supuestos de indemnización por alteración del planeamiento con licencia en vigor, y por la imposición de limitaciones singulares.

El art. 42 adapta al nuevo régimen urbanístico del suelo el supuesto indemnizatorio del art. 238 del Texto Refundido de 1992, sustituyéndose el presupuesto de la patrimonialización del derecho a edificar por la existencia de una licencia de construcción. Esta condición es directa y objetivamente comprobable sin necesidad de formulación de juicios o de reconocimientos de derechos en expedientes previos, como exigía la regla anterior que, por su parte, era coherente con el régimen de adquisición gradual de facultades urbanísticas. La licencia es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad. Por tanto, basta su existencia para que pueda fundamentarse la pretensión de la indemnización, sin perjuicio de su posible revisión o impugnación si se entendiese que no se ajusta a Derecho.

Se mantiene la regla de la necesidad de la declaración de la extinción de la licencia, por causa de modificación del planeamiento, si no se hubiesen iniciado las obras, y el derecho de la Administración a modificarla o a revocarla si las obras hubiesen comenzado, debiéndose, en ambos casos, fijar la indemnización en el mismo expediente.

El art. 43 mantiene el tradicional derecho a la indemnización por limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico que no pueda ser objeto de distribución equitativa.

Por último, el art. 44 recoge el derecho a la indemnización por los gastos producidos por el incumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación —supuesto, éste, que debe referirse a un cambio de sistema— y el derecho al resarcimiento de daños y perjuicios por causa de

anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente.

6. DISPOSICIONES ADICIONALES Y TRANSITORIAS

De las cinco Disposiciones adicionales merece destacarse la Adicional segunda que adapta al nuevo régimen urbanístico del suelo la aplicación del art. 62 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, de acuerdo con la redacción otorgada por el art. 21 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

La Adicional primera impone el informe vinculante de la Administración General del Estado de toda la planificación territorial y urbanística que incida sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, y sus zonas de protección, afectos a la defensa nacional. La Tercera se remite a las potestades reglamentarias que corresponden a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y la Quinta salva los específicos regímenes forales en materia de hacienda, régimen tributario, régimen económico financiero municipal y régimen de los bienes municipales.

La Disposición transitoria cuarta establece una regla especial para las situaciones, igualmente especiales, de los territorios insulares. Esta Disposición se ha criticado¹⁰, por considerar que constituye una excepción al régimen urbanístico general, por lo que infringiría el principio de garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad establecido por el art. 149.1.1.º de la Constitución en el que se funda el título competencial del Estado. Sin embargo, tampoco debe olvidarse que, además de referirse con carácter general al supuesto singular de los territorios insulares nacionales, no sustituye los criterios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, limitándose a establecer que la legislación urbanística correspondiente fije criterios complementarios. Esta complementariedad de la regulación autonómica está amparada por la doctrina del Tribunal Constitucional a la que se ha hecho referencia anteriormente, por lo que, acaso, puede resultar innecesaria la Disposición adicional citada, lo que tampoco es motivo para invalidarla.

La Ley ha pretendido ser aplicable desde su entrada en vigor, sin demorar su eficacia a una adaptación a la misma del planeamiento general tanto en vigor como en tramitación. Así lo establecen las Disposiciones transitorias 2.^a y 3.^a

¹⁰ L. PAREJO ALFONSO, *ob. cit.*, pág. 16.

Para ello, la Disposición transitoria 1.^a establece unas reglas de equivalencia de las clases de suelo de la legislación anterior, disponiendo la aplicación directa al antiguo suelo urbano y no urbanizable del régimen nuevo para los nuevos suelo urbano y no urbanizable, que en principio responden a criterios de clasificación semejantes.

En cuanto al suelo urbanizable programado apto para urbanizar y urbanizable no programado, se asimilan al nuevo suelo urbanizable. Naturalmente se está refiriendo, como en el caso de suelo urbano y no urbanizable, a las distintas categorías de suelo urbanizable del planeamiento vigente a la entrada en vigor de la Ley. Esto demuestra que el suelo no urbanizable no protegido de dicho planeamiento no se convierte automáticamente en nuevo suelo urbanizable. El efecto ampliatorio directo e inmediato de la oferta de suelo se facilita por la innecesariedad del concurso para el desarrollo, por la iniciativa privada, del suelo urbanizable no programado.

El mismo criterio de aplicación directa de la Ley se establece en las transitorias 4.^a y 5.^a, en materia de ejecución y de valoraciones, respectivamente. La cesión de aprovechamiento lucrativo de la nueva Ley se aplicará en los procesos urbanísticos en ejecución a la entrada en vigor de la misma, siempre que no se haya aprobado el procedimiento de distribución de beneficios y cargas. Igualmente, las valoraciones se someten al régimen de la nueva Ley en tanto no se hubiera alcanzado, en el correspondiente procedimiento administrativo, el justiprecio definitivo.

