

Juan-Cruz Alli Aranguren

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
de la Universidad Pública de Navarra*

De la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. El ámbito de la competencia del Estado. A) El régimen civil del derecho de propiedad. B) Las condiciones básicas que garantizan la igualdad. 2. Las condiciones básicas del derecho de propiedad. A) Las clases de suelo. B) El aprovechamiento urbanístico. C) La expropiación forzosa. D) Las valoraciones urbanísticas. E) La responsabilidad administrativa. 3. El urbanismo y las técnicas urbanísticas. 4. Patrimonio Municipal del Suelo. III. LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES. 1. Filosofía y objetivos. A) Rechazo del sistema legal anterior. B) La configuración de un sistema flexible. C) La nueva concepción de la propiedad urbana. D) El incremento de la oferta de suelo. E) Aspectos más importantes del nuevo régimen. 2. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo. 2.1. El urbanismo como función pública. 2.2. Significado del planeamiento urbanístico. 2.3. La clasificación del suelo. 2.4. Los derechos y deberes de la propiedad. 3. La participación de la comunidad en las plusvalías. 4. Distribución equitativa de beneficios y cargas. 5. Expropiación forzosa, valoraciones e indemnizaciones. 6. Incidencia de la nueva Ley en las competencias autonómicas. 6.1. Acción urbanística e iniciativa privada. 6.2. Clasificación del suelo. 6.3. Derechos y deberes de los propietarios. 6.4. Valoraciones. 6.5. Expropiaciones. 6.6. Disposiciones transitorias.

I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo español se ha venido caracterizando por fundamentarse en un sistema normativo que, con base en la Ley de 12 de mayo de 1956, ha experimentado pocas novedades. Aun cuando se han introducido nuevas determinaciones técnicas, precisiones normativas o mayores exigencias, todas ellas no han supuesto el re-

planteamiento radical de las bases establecidas en aquel primer código. Podemos afirmar que se trata de un sistema continuista y escasamente innovador, separado radicalmente de los sistemas urbanísticos vigentes en el resto de Europa.

El sistema español se basa en la propiedad urbana y busca su protección haciéndola, además, el eje de la disponibilidad del suelo para atender las necesidades colectivas. Aun cuando el planeamiento aparece como una función pública, es lo cierto que cuanto se refiere a su desarrollo y ejecución se centra en la iniciativa particular, a través de los sistemas de gestión. La complejidad legal ha generado numerosas dificultades prácticas hasta el punto de que, cuando se han planteado problemas graves de necesidad de suelo para la construcción de viviendas, el asentamiento industrial o la dotación de servicios, ha sido preciso un total protagonismo de los poderes públicos por medio de la adquisición directa o la expropiación del suelo necesario para satisfacer las necesidades colectivas.

Entre tanto, la propiedad urbana, protegida por un rígido sistema garantizador de sus derechos, ha venido condicionando el desarrollo de las ciudades al mismo tiempo que se beneficiaba de las plusvalías generadas por las necesidades colectivas y la actividad de los entes públicos. Las sucesivas modificaciones legales han ido perfilando algunos elementos con incremento de los deberes y obligaciones, como medios de hacer posible la participación de la comunidad en las plusvalías por ella generadas, pero sin cambiar el modelo en sus componentes básicos.

La crisis que en el marco legal del urbanismo español ha supuesto la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, no ha sido aprovechada para replantear las categorías y el modelo de ordenación urbana. Aun cuando una parte importante de la doctrina científica, los gestores públicos y las fuerzas políticas progresistas de la sociedad española han venido criticando en profundidad el actual modelo, nunca, desde 1956, se había dado una oportunidad como ésta para innovar el sistema normativo urbanístico. La anulación del Texto Refundido de 26 de junio de 1992, con la reducción de la competencia estatal a la definición de las condiciones básicas de la regulación de la propiedad urbana, así como el reconocimiento de la competencia de las Comunidades Autónomas, posibilitaban el cambio del modelo y la búsqueda de otro más semejante a los modelos europeos, incluso al Derecho histórico de la época liberal, apoyados más que en los derechos de la propiedad urbana en el fomento de la actividad de las empresas industriales que invierten en la urbanización y edificación, corriendo riesgos, generando actividad económica, manteniendo y creando puestos de trabajo y atendiendo las necesidades colectivas.

Nuevamente se ha perdido la ocasión y se ha vuelto a mantener un modelo que recupera la esencia del sistema anterior, aun cuando limita su contenido en función de las competencias que han quedado reconocidas al Estado por la sentencia citada. Como podrá comprobarse, la nueva Ley es pura continuidad de la legislación anterior y, aunque cambia algunos aspectos, lo hace desde la misma concepción y con los mismos parámetros de la legislación precedente, cuya anulación no es consecuencia directa de una impugnación de los conceptos urbanísticos sino, más bien, consecuencia de un debate competencial.

Es significativo que la disposición derogatoria declare vigentes 58 preceptos del Texto Refundido de 1992, con mayor contenido normativo que la propia Ley 8/1998.

II. LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, ha supuesto una profunda alteración del marco normativo existente, fundamentalmente en cuanto a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo.

La sentencia produjo la anulación de la mayor parte de los artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, principalmente por su calificación como «normas de aplicación supletoria», sin entrar a valorar su constitucionalidad material. En otros casos la anulación se produjo por haberse extralimitado el legislador estatal en el contenido de la regulación, o por haber invadido competencias legislativas de las Comunidades Autónomas.

1. EL ÁMBITO DE LA COMPETENCIA DEL ESTADO

La sentencia va a perfilar el escenario competencial del Estado y de las Comunidades, reconociendo a aquél su competencia legislativa sobre la propiedad urbana en su contenido jurídico-público (arts. 33 y 149.1.1.^a CE), «desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad... y sólo sus condiciones básicas, óptica distinta, sin duda, de la que proporciona la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil a que se refiere la regla 8.^a del mismo precepto...» (FJ 9.^o-b). La expropiación forzosa, los criterios de valoración y la responsabilidad administrativa constituyen, asimismo, ámbitos competenciales estatales (arts. 33, 106.2 y 149.1.18 CE).

A) *El régimen civil del derecho de propiedad*

También es reconocida como competencia exclusiva del Estado la regulación del derecho de propiedad en su ámbito civil o de relaciones entre particulares (artículo 149.1.8.^a CE), en cuanto al régimen registral inmobiliario (FJ 29-a), a las reglas sobre transmisiones (FJ 32-b), a la regulación del derecho de superficie (FJ 38), a las obligaciones contractuales (FJ 26-b) o a los efectos civiles de las técnicas urbanísticas.

B) *Las condiciones básicas que garanticen la igualdad*

La competencia exclusiva del Estado lo es para la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1.^o CE). Es una competencia normativa y habilitante, con una finalidad igualitaria, que recae sobre los derechos y libertades en sentido estricto, que permite el establecimiento de unas condiciones básicas con un contenido primario de los derechos o de las posiciones jurídicas fundamentales necesarios para garantizar la igualdad: «al Estado le compete regular las “condiciones básicas” que garanticen la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo» (FJ 8.^o).

Ello no implica la necesidad de establecer «una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las Comunidades Autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entre en juego la propiedad» (S.T.C. 37/1987, FJ 9.^o). Al Estado le corresponde ciertamente establecer la regulación del contenido básico y primario del derecho de propiedad, en la medida en que afecte a las condiciones básicas de su ejercicio, pero el referido título competencial no habilita por sí mismo para que el Estado pueda regular cualquier circunstancia que, de forma más o menos directa, pueda incidir sobre la igualdad en el ejercicio del derecho. El propio tenor literal del precepto deja claro que la igualdad que se persigue «no es la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional... sino la que queda garantizada con el establecimiento de las condiciones básicas, que, por tanto, establecen un mínimo común denominador y cuya regulación, ésta sí, es competencia del Estado...» (FJ 9-a).

La sentencia va a dejar claro que el urbanismo y la ordenación del territorio son competencia de las Comunidades, que no están compartidas con el Estado, sino que pertenecen en exclusiva a aquéllas (art. 148.1. 3.º CE y Estatutos de Autonomía). Sin embargo, las competencias estatales pueden tener una afeción puntual en la materia urbanística, sin que alcancen a la posibilidad de establecer el «régimen jurídico-administrativo básico del urbanismo» (FJ 36). No se trata de una relación legislación básica-legislación de desarrollo, ni las «condiciones básicas» equivalen a «legislación básica», «bases» o «normas básicas», sino de una atribución competencial exclusiva en el Estado que afecta a elementos de contenido urbanístico como son la propiedad urbana, su valoración, la expropiación forzosa, la responsabilidad administrativa, el procedimiento administrativo común, las competencias sectoriales, las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas o las bases y la coordinación general de la actividad económica

Incluso cabe la posibilidad de que la competencia estatal se ejercite por medio de criterios y principios generales: «si se tiene en cuenta que la competencia estatal de regulación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad no significa ni equivale a una competencia sobre la legislación básica en materia de derechos y deberes constitucionales, de un lado, y que las Comunidades Autónomas tienen competencias para dictar normas sobre la propiedad urbana, es evidente que, para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1.º de la Constitución pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también normas sobre la propiedad urbana» (FJ 10).

2. LAS CONDICIONES BÁSICAS DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, cuya regulación tiene cobertura en el art. 149.1.1.º CE, son las relativas a las facultades dominicales: «La adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos –o delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal» (FJ 10). Respecto a los deberes inherentes, «las manifestaciones más elementales de la función social de la propie-

dad urbana, los deberes básicos que a su titular corresponde satisfacer» (FJ 10).

Incluso las condiciones básicas de la legislación estatal pueden establecer concepciones y modelos distintos del derecho de propiedad urbana: «el art. 149.1.1.º 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» (FJ 10). Entre las opciones se halla «la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo» (FJ 10). El reconocimiento de este modelo de régimen estatutario de la propiedad, sin discutir su constitucionalidad material, implica aceptar el proceso gradual de adquisición de derechos y facultades por el cumplimiento sucesivo de los deberes y cargas legales plasmado en el Texto Refundido de 1992.

Además, «las Comunidades Autónomas, desde la competencia urbanística que les reconocen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana, con respeto, claro está, de esas condiciones básicas y de las demás competencias estatales que, en cada caso, serían de aplicación (como, v.gr., la que descansa en el art. 149.1.8.º de la Constitución, en relación con la dimensión jurídico-privada del dominio, o la relativa a las garantías expropiatorias *ex* artículo 149.1.18 de la Constitución)» (FJ 10). Por tanto, las Comunidades tienen la posibilidad de «fijar el régimen jurídico del derecho de propiedad urbana, pieza central de la materia urbanística, con respeto, claro está, de las condiciones básicas que al Estado incumbe establecer» (FJ 28-e).

A) *Las clases de suelo*

Con base en la competencia estatal establecida por el art. 149.1.1.º de la Constitución, el Estado puede actuar definiendo las clases de suelo, por cuanto la clasificación del suelo es «el presupuesto de la misma propiedad», que regula la «condición básica del ejercicio del derecho de propiedad urbana... premisa a partir de la cual se fijan tales condiciones básicas», que conduce a buscar la equivalencia con las clasificaciones autonómicas por cuanto «es condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística» (FJ. 14-b).

Además, «el Estado, dadas las características peculiares del

régimen jurídico de la propiedad del suelo, puede tomar ciertos puntos de referencia para fijar las condiciones básicas del aprovechamiento urbanístico, en cuanto derecho-deber, tales como los grandes supuestos o tipos de suelo bajo el perfil de la inexistencia, progresiva adquisición o consolidación del derecho de propiedad urbana» (FJ 24-a). «No ha de olvidarse que las condiciones básicas a que se refiere el art. 149.1.1.º de la Constitución expresan en última instancia una cierta concepción del derecho de propiedad que, por lo que aquí interesa, se resuelve en la determinación, con carácter meramente instrumental y como presupuesto mismo de la clase de suelo.

Bajo tal perfil, el artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo disponía tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia» (FJ 15-a). De tal modo que la delimitación negativa del derecho de propiedad urbana encuadra dentro de las condiciones básicas la prohibición de edificar en suelo no urbanizable o en la categoría análoga que pueda establecer la legislación autonómica (F J 16-a).

B) *El aprovechamiento urbanístico*

También se considera que forma parte de las condiciones básicas la determinación del aprovechamiento urbanístico particular realizable y de los correlativos deberes. El aprovechamiento mínimo apropiable puede ser fijado dentro de las condiciones básicas por criterios o principios generales o mediante fórmulas abstractas (FJ 20-b), así como los deberes mínimos inherentes a aquella facultad: «también puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la Comunidad de las plusvalías generadas... en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación» (F J 20-c). Tal regulación mínima lo es «tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación como de la recuperación por la Comunidad de las plusvalías urbanísticas...» (F J 20-c). Esta competencia no alcanza ni a los instrumentos, ni a los plazos para que se pueda producir la adquisición y pérdida del derecho a la edificación (FJ 17-k).

C) *La expropiación forzosa*

Es asimismo condición básica el régimen de la expropiación forzosa. La «regulación uniforme de la institución como garantía de los particulares afectados» (FJ 17-f), incluidos los criterios generales para la determinación del justiprecio que impidan la desigual evaluación de los mismos (FJ 19), aun cuando no se excluye la competencia autonómica para «los casos o supuestos en que proceda aplicar la expropiación forzosa determinando las causas de expropiar y los fines de interés público a que aquélla debe servir. 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 expropriandi*, lo que, aplicado al tema que nos ocupa, permite sostener que al Estado le es lícito definir legalmente como *causa expropriandi* el incumplimiento de la función social de la propiedad, cuando se trate del incumplimiento de aquellos deberes básicos cuya regulación compete al amparo del artículo 149.1.1.º de la Constitución, 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. 148.1.3.º de la Constitución y de sus respectivos Estatutos de Autonomía» (FJ 17-f).

D) *Las valoraciones urbanísticas*

También lo es la determinación de las valoraciones urbanísticas, cuyo contenido es elemento de igualdad y su alcance paralelo con las condiciones básicas, por cuanto en dichas valoraciones se cifra uno de los ámbitos competenciales vinculados a la igualdad efectiva. La regulación «encuentra clara cobertura en la competencia estatal para determinar el justiprecio (artículo 149.1.18 CE) de unas facultades, además, cuyas condiciones básicas compete regular» (FJ 34-b).

E) *La responsabilidad administrativa*

El establecimiento por el Estado del sistema de responsabilidad no excluye la competencia autonómica para añadir supuestos indemnizatorios específicos: «El artículo 149.1.18 de la Constitución no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos

indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohonestarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía —indemnizatoria— que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer» (FJ 33).

3. EL URBANISMO Y LAS TÉCNICAS URBANÍSTICAS

El reconocimiento del urbanismo como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3.º CE), obligó a la sentencia a buscar el significado de tal concepto en el bloque de la constitucionalidad, sin pretensión definitoria (FJ 6.º-a), como medio para poder perfilar el ámbito competencial.

El urbanismo, como ordenación de la ciudad por medio de potestades públicas como el planeamiento, la gestión, la ejecución y la intervención, así como las técnicas instrumentales necesarias para hacer efectiva dicha ordenación, aparece como ámbito propio de la competencia autonómica que, sin embargo, puede afectar a materias de la competencia estatal, debiendo actuar en el marco de las «condiciones básicas» (FJ 17-b) y d). De tal modo que «la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos —estrictamente urbanísticos— a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (artículo 148.1.3.º CE)» (FJ 21).

Las técnicas urbanísticas, así como los «medios e instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, aunque, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego, admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística» (FJ 24-a).

La sentencia alude al «urbanismo entendido en sentido objetivo» como un ámbito competencial que no puede verse afectado por las competencias estatales, que sólo buscan «garantizar la

igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo».

La competencia estatal no alcanza al urbanismo objetivo, sólo a la fijación de las condiciones básicas del derecho de la propiedad urbana. Pero a través de la regulación de las condiciones básicas «no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, puedan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos. Habrá que distinguir, pues, aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad (ámbito al que se circunscribe el art. 149.1.1.º de la Constitución) y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de ciudades» (FJ 9-b).

4. PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO

La competencia estatal sobre la planificación económica (art. 149.1.13.^a) sólo legitima la de carácter general, pero no las medidas de orden sectorial que afecten a la competencia autonómica, como es la relativa a la política de suelo, en la que se integra la creación de los patrimonios públicos del mismo.

La sentencia del Tribunal Constitucional, al anular el art. 277, que precisa los bienes que integran dicho Patrimonio, dijo: «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 quepa apreciar la concurrencia de ningún otro título competencial en favor del Estado».

En relación con la reserva por los Planes generales de terrenos de suelo urbanizable no programado o no urbanizable para su adquisición con tal fin, ha afirmado que «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. 149.1.13.^a CE, ni menos aún, en el art. 149.1.18.^a CE».

III. LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

1. FILOSOFÍA Y OBJETIVOS

La Exposición de Motivos de la nueva Ley recoge la filosofía, principios y objetivos en que, al menos teóricamente, se inspiran sus preceptos.

A) *Rechazo del sistema legal anterior*

Inicialmente rechaza la concepción de la propiedad urbana contenida en la legislación de 1990-1992, directamente relacionada con los principios que desde la Ley del Suelo de 1956 han venido inspirando el régimen legal del urbanismo español. Se afirma que la Ley 8/1990, de 25 de julio, y su Texto Refundido (R.D.L. 1/1992, de 26 de junio) han llevado «a sus últimas consecuencias» los principios establecidos en la de 1956, de los que predica un «fracaso, que hoy es imposible ignorar, (que) reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez» (1-2.º).

Se consideran deficiencias de dicho sistema la multiplicidad de las intervenciones administrativas, así como la excesiva complejidad del proceso urbanizador y edificatorio, que hacen imposible a la iniciativa privada conocer los costes y realizar una correcta programación, todo lo cual conduce al encarecimiento del suelo, la urbanización y la vivienda (1-1.º).

B) *La configuración de un sistema flexible*

La referencia a la «flexibilidad» es una constante en la Exposición de Motivos hasta el punto de que parece ser el principio inspirador más importante del nuevo texto legal. Se pretende conseguir políticas urbanísticas más flexibles, con capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias, como modo de evitar la escasez de suelo en el mercado inmobiliario, con la «imprescindible salvaguardia de los intereses públicos» (2-5.º), sin que produzcan «un régimen de absoluta discrecionalidad de las autoridades urbanísti-

cas a la hora de decidir acerca de la viabilidad de las iniciativas que se promueven en el ámbito del suelo urbanizable». Tal flexibilidad se relaciona directamente con las medidas liberalizadoras introducidas por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril, que pretendieron modificar el mercado del suelo y la vivienda, por el incremento de la oferta de aquél, la simplificación de los procedimientos y los plazos de tramitación y resolución.

C) *La nueva concepción de la propiedad urbana*

Para ello se pretende introducir una nueva «concepción» de la propiedad urbana, reforzando las facultades dominicales a través de la clasificación del suelo, desde una regulación abstracta que defina las condiciones básicas del derecho de propiedad.

Para liberalizar y hacer flexible el mercado se persigue el incremento de la oferta de suelo, de modo que la mayor parte del mismo sea susceptible de urbanización: «facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado». El suelo urbanizable adquiere carácter residual y está constituido por todo aquel que no sea urbano o deba ser protegido por sus valores. Su naturaleza homogénea hace posible su transformación por medio de la ejecución.

Una vez más, tal y como viene ocurriendo desde 1956, existe una gran divergencia entre los propósitos recogidos en la Exposición de Motivos y la regulación contenida en el articulado de la Ley. El debate parlamentario y la introducción de enmiendas han reducido, aunque sólo sea parcialmente, la coherencia entre la Exposición y el articulado del proyecto.

Así, por ejemplo, el suelo no urbanizable incluye no sólo a los terrenos objeto de protección por sus «valores», sino también «aquellos otros que (el planeamiento general) considere inadecuados para un desarrollo urbano» (art. 9-2.º). Si inicialmente esta clasificación se vincula a la necesidad de protección, se excluye la clasificación como determinación del planeamiento relacionada con las necesidades de suelo urbanizable. Sin embargo, el carácter residual del suelo urbanizable se ve disminuido desde el momento que el planeamiento puede reducirlo por tratar como no urbanizable al que considere inadecuado para el desarrollo urbano, o, lo que es lo mismo, es urbanizable aquél que según el plan sea apto para el desarrollo urbano.

D) *El incremento de la oferta de suelo*

El objetivo de incrementar la oferta de suelo se vincula a la competencia estatal del artículo 149.1.13.^a: «Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incremente su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el art. 149.1.13.^a de la Constitución Española» (2-1.º). No parece que éste sea el mejor título competencial, para justificar medidas de orden urbanístico que lo pueden tener reconocido con base en el art. 149.1.1.^a, tal y como ha sido entendido por la sentencia del Tribunal Constitucional.

E) *Aspectos más importantes del nuevo régimen*

Del estudio sistemático de la nueva Ley podemos señalar que sus aspectos más importantes son los siguientes:

a) Ampliación del suelo urbanizable, convirtiéndolo en residual, mediante la regulación de las condiciones para la clasificación de los suelos urbano y no urbanizable. El suelo urbanizable es susceptible de transformación en urbano mediante la ejecución de la urbanización.

b) Adquisición de los derechos y aprovechamientos por parte de la propiedad desde el momento de la aprobación del planeamiento, no por un proceso continuo de cumplimiento de deberes de equidistribución, cesión, urbanización y edificación.

Reducción de los deberes de la propiedad en suelo urbano consolidado a la urbanización y edificación, y en suelo urbano no consolidado y urbanizable a la cesión del 10% del aprovechamiento.

c) Supresión de plazos legales para los procesos de urbanización y edificación, que en este último aspecto quedan remitidos a los que «establezca el planeamiento», sin duda en aras a la invocada «flexibilidad» del proceso, que puede traducirse en mejores opciones temporales y menor capacidad de la política antisolares.

A pesar de todas las protestas innovadoras y de «rectificación energética», estamos ante una reforma parcial, claramente regresiva, respecto al contenido del sistema establecido que sólo es modificado parcialmente. En tal sentido es relevante examinar cómo el régimen de las indemnizaciones es el mismo del Texto Refundido de 1992, acomodado a la variación introducida sobre el proceso de patrimonialización del aprovechamiento con la aprobación definitiva del planeamiento.

Como se ha dicho, se ha perdido una magnífica oportunidad para introducir un nuevo modelo de ordenación normativa de la actividad urbanística.

2. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

La nueva Ley rechaza el sistema de la legislación precedente al que tacha de complejo, causante del encarecimiento del producto final y fracasado, todo lo cual justifica la «enérgica rectificación» «que conduzca a una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación...» (1-1.º).

El nuevo modelo parte de «la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana... (a fin de facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse como susceptible de ser urbanizado» (2-1.º).

Nuevamente se va a producir un desacuerdo entre los objetivos rectificadores que, con energía, invoca la Exposición y el régimen jurídico de la propiedad urbana que, como aquélla recoge, se va a seguir fundando en la clasificación del suelo «como presupuesto de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana» (2-1.º). A pesar del anunciado fracaso del sistema recogido en las Leyes 8/1990, de 25 de julio, y del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, la nueva concepción de la propiedad no se diferencia sustancialmente de los textos anteriores y sigue la evolución producida desde la Ley de 1956, con menos obligaciones y más derechos, que parecen ser los únicos objetivos reales de la reforma. Ello no debe sorprender si tenemos en cuenta que el texto de 1990 fue objeto de una enmienda a la totalidad por parte del partido hoy en el Gobierno.

La aportación más importante del nuevo estatuto básico de la propiedad urbana se cifra en la configuración del suelo urbanizable con carácter extensivo y residual, concebido como instrumento de política del suelo para incrementar su oferta en el mercado. Los nuevos principios del régimen estatutario de la propiedad privada se asientan sobre la capacidad de promoción de este tipo de suelo, la reducción de los deberes y la consolidación de los derechos de la propiedad desde la aprobación del planeamiento, frente al sistema de adquisición sucesiva del régimen anterior.

Se mantiene el sistema basado en la relación entre las facultades y derechos de la propiedad con el cumplimiento de los deberes inherentes a su función social, en un proceso lineal de ordenación-urbanización-edificación, configurado en fases sucesivas de planeamiento-ejecución, por la transformación realizada por la equidistribución, la urbanización y el cierre del proceso con la edificación de los solares resultantes.

El nuevo sistema legal supone una considerable mejora en la propiedad urbana respecto al anterior, en cuanto se produce una reducción de las cargas.

A) En el *suelo urbano consolidado* basta con «completar a su costa la urbanización para que (los terrenos) alcancen la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo» (art. 14.1), en la misma línea del artículo 13 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio.

Se reconoce a la propiedad un derecho a completar la urbanización existente «para que (los terrenos) adquieran la condición de solares». Se parte de las determinaciones del planeamiento, así como de la atribución de las condiciones de aprovechamiento, que obligarán a edificar de acuerdo con ellas, sin otro tipo de compromisos ni obligaciones. El completar la urbanización es un derecho previo para adquirir la condición de solar y, al mismo tiempo, complementario del contenido patrimonial reconocido a la propiedad, hasta el punto de que las obras pueden ser previas o simultáneas, sin que se discuta el contenido de los derechos dominicales, ni sea necesaria la articulación de una técnica de planeamiento o gestión intermedia. No parece que el derecho a la transformación pueda separarse del derecho a la ordenación, incorporándolo al «contenido básico del derecho de propiedad del suelo» (art. 1), en cuanto tal acción es puramente urbanística y debe estar amparada en el planeamiento, así como en el deber de garantizar la «igualdad esencial» entre los propietarios de la misma clase de suelo.

No hay cesión del aprovechamiento, por lo que no se aporta a la comunidad parte de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (arts. 47 CE y 3 LRSV). Parece que en esta clase de suelo no ha habido «acción urbanística» al no haber existido en ese momento transformación del suelo por la urbanización. Tal exoneración se aparta claramente de la idea de participación en las plusvalías del artículo 47 CE, además de incidir en la competencia urbanística por cuanto existe plusvalía siempre que se dé algún tipo de acción urbanística y el suelo urbano consolidado no está excluido de la misma, en tiempo pasado o presente, ya que el mantenimiento, saneamiento, reforma interior o

cualquier otra operación que permita la edificación es consecuencia de dicha «acción urbanística de los entes públicos». La ausencia de cesiones determina que a la hora de la valoración del suelo se haga sobre la totalidad del aprovechamiento asignado por el planeamiento (art. 28.3).

B) En el *suelo urbano no consolidado* la propiedad costea o ejecuta la urbanización en ejercicio del derecho a completar la urbanización, lo que permite valorarlo con relación «al aprovechamiento resultante del correspondiente ámbito de gestión en que esté incluido» (art. 28.1) o del «resultante del planeamiento o de la edificación existentes, si fuera superior» (art. 28.2). También efectúa las cesiones en condiciones similares al suelo urbanizable.

C) En el *suelo urbanizable* se potencia el protagonismo de la propiedad. En primer lugar se le reconoce el «derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos» (arts. 15 y 17), así como el «derecho a promover su transformación» (art. 15). Esta transformación de «su» propiedad se realiza «mediante la presentación del correspondiente planeamiento de desarrollo desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo» (art. 16.1).

El derecho a promover su transformación por medio del planeamiento de desarrollo pasa, necesariamente, por la potestad administrativa de planificar el desarrollo en espacios de entidad urbanística. De tal modo que el derecho a promover la transformación lo es para instar la tramitación y aprobación del planeamiento, a partir del planeamiento general que «delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo» (art. 16.1). Por tanto, éste es el contenido de un derecho a instar a la Administración la producción de un procedimiento y actos administrativos cuya naturaleza es administrativa, no patrimonial.

Entre tanto, dispone del derecho de consulta (art. 16.2), realiza los usos, disfrutes y disposiciones de los propietarios de suelo no urbanizable (arts. 17.2.º y 20). El derecho a promover la transformación parece concretarse, en un primer estadio, en la formulación de la consulta y del planeamiento de desarrollo, que se convierte, una vez aprobado éste, en un derecho a la transformación jurídica por las técnicas de percuación y a la material por medio de la urbanización.

Si el nuevo régimen consolida desde el planeamiento el aprovechamiento en el dominio del propietario y así se reconoce a efectos de la valoración (art. 27.2), su efectividad está a merced de la aprobación de los instrumentos de planeamiento y de la ejecución de la urbanización.

D) En el *suelo no urbanizable* no hay más novedades que la incorporación de criterios de clasificación más amplios que los anteriores, lo que era imprescindible si se pretende que tenga un claro carácter reglado, perdiendo su anterior significado residual, que ahora es adquirido por el suelo urbanizable. Conforme al artículo 20 sólo existe enumeración de derechos, sin concreción de deberes propios de la función social que alcanza a todo el suelo (arts. 33 CE y 1 LRSV).

2.1. *El urbanismo como función pública*

La Sentencia del Tribunal Constitucional ha constatado, de acuerdo con los principios tradicionales de la legislación urbanística, que el planeamiento, la dirección y el control de la gestión urbanística corresponde a la Administración, como competencias públicas, «dado que la transformación del suelo a través de la urbanización se configura como una obra pública, sin perjuicio de que... dicha gestión pueda ser asumida directamente por la propia Administración o encomendada a la iniciativa privada o a entidades mixtas». «Corresponde a los poderes públicos, y sólo a ellos, la regulación o normación del suelo de acuerdo con el interés general, a través de la ley y, por su remisión, al planeamiento» (FJ 14.c).

La Ley 6/1998, lo mismo que las precedentes, sigue considerando que la actividad urbanística es una función pública, dirigida por los poderes públicos, con la colaboración de la iniciativa privada. Son claros los términos del artículo 4.1 cuando dispone: «los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquellos».

La gestión pública urbanizadora «suscitará la participación privada» y «promoverá la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo» (4.2.). El precepto nada aporta a un texto que viene repitiéndose desde la Ley de 12 de mayo de 1956 (art. 4.2), cuya interpretación ha venido realizándose tradicionalmente desde el principio de subsidiariedad de la acción pública, de modo que se ha dado preferencia a los sistemas de participación privada, cooperación o compensación, respecto al de expropiación forzosa, como claramente estableció el art. 119.3 del Texto Refundido de 1976. Sin embargo, en el conjunto del precepto, se puede apreciar un reforzamiento de la referencia a la participación e iniciativa privadas a la que se pretende dar mayor protagonismo en los procesos de ejecución, partiendo

de una mayor posibilidad de hacerlo desde la nueva categoría del suelo urbanizable.

El nuevo artículo 4.3 introduce una novedad respecto a «la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo», en los supuestos de actuación pública. La figura del promotor de edificaciones o del urbanizador, que ya era asumida como partícipe en los procesos de compensación, parece que adquiere mayor entidad en un precepto que, por otra parte, no establece preferencia alguna para los sistemas de gestión privada, lo que parece un corolario imprescindible de la filosofía inicial del proyecto y de su idea de fomento de la oferta de suelo en manos de una iniciativa privada, cuyos derechos se potencian y consolidan. En todo caso, nos encontramos con una determinación técnica de gestión cuya competencia es autonómica.

2.2. Significado del planeamiento urbanístico

Se reconoce al planeamiento como instrumento para la ordenación, la clasificación y la calificación del suelo, con una «función directiva y orientadora que es consustancial a la idea de Plan... la Ley parte del efectivo ejercicio de esa función por el planeamiento general, que puede y debe fijar en todo caso la estructura general del territorio, esto es, la imagen de la ciudad que la comunidad que lo aprueba considera deseable, ya que ésta es una referencia de la que, en ningún caso, puede prescindirse» (EM 2-3.º).

Es el planeamiento el que, a través de la clasificación del suelo, establece «las facultades urbanísticas del derecho de propiedad (que) se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes» (art. 2.1), de modo que «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» (art. 2.2). Se mantienen los principios a pesar de que no se recoja la expresión tradicional «por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad».

2.3. La clasificación del suelo

El Tribunal Constitucional consideró que la clasificación del suelo es «el presupuesto de la misma propiedad de suelo», sin el cual «no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio 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». Ello exige la equivalencia entre las clasificaciones estatal y autonómica como «condición básica para la igualdad en los derechos y deberes inherentes a la propiedad urbanística» (FJ 14. b).

Dentro de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad, el legislador estatal ha utilizado la clasificación de suelo como medio para «facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado» (EM 2.1.º). Para ello se propuso el legislador estatal dar al suelo urbanizable el carácter residual, de modo que el suelo no urbanizable estuviera constituido por los terrenos no edificables por exigencias de la protección de sus valores. Esta pretensión se ha reducido al posibilitar que, junto a los terrenos susceptibles de protección por sus valores, se incluyan «aquellos otros que (el planeamiento general) considere inadecuados para un desarrollo urbano» (art. 9.2.ª).

Son los planes los que implementan la clasificación del suelo prevista en la Ley. De este modo van a formar parte del suelo urbano «los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo» (art. 8-b). Serán los planes los que clasificarán como suelo no urbanizable a los terrenos «sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación», así como aquellos «que el planeamiento general considere necesario preservar» por sus valores intrínsecos o por ser inadecuados para un desarrollo urbano» (art. 9.2.ª).

Se está repitiendo el proceso tradicional en el que la clasificación del suelo diferencia regímenes jurídicos, según la mayor o menor vinculación al proceso de transformación por la ordenación-ejecución de las distintas categorías del suelo. El suelo urbano tiene una implicación mínima salvo que sea objeto de procesos de renovación, saneamiento o reforma o tenga déficits de urbanización, pudiéndose actuar directamente en la mayor parte de los casos. El suelo no urbanizable queda excluido del proceso tanto por su propio valor como por no resultar adecuado para atender las necesidades de crecimiento. El suelo urbanizable es el protagonista del proceso de transformación si cuenta con ordenación suficiente por estar definidos los ámbitos y establecidas las condiciones para su «desarrollo inmediato» (art. 17.1.º), aunque una parte del mismo puede no ser objeto de tal previsión (art. 17.2.º). Por tanto, el suelo urbano no consolidado por la urbanización y el urbanizable delimitado y con condiciones, que permiten su desarrollo inmediato, protagonizan el proceso de transformación con la eje-

cución del planeamiento. El resto del suelo urbanizable necesita «su inclusión en sectores o ámbitos para su desarrollo» (art. 17.2.º), por lo que caben en el mismo usos provisionales hasta tanto se les dote del planeamiento de desarrollo.

En la medida en que el planificador no tiene capacidad para clasificar el suelo urbanizable como el espacio necesario para el desarrollo de la ciudad a través de las previsiones del planeamiento, la Ley se ha convertido en el medio de programar el desarrollo futuro de los núcleos de población. A partir de la Ley 6/1998 el planeamiento deberá clasificar el suelo urbano conforme a los criterios fácticos reglados (art. 8) y el urbanizable acomodándose al mandato legal extensivo, de modo que la discrecionalidad técnica del planificador queda sustituida por la previsión legal. Ante ella se deberá acreditar, por el contrario, cuáles son los valores y los fundamentos que determinan la protección del suelo o su consideración como inadecuado para un desarrollo urbano, justificantes de la clasificación como suelo no urbanizable, lo que también configura esta categoría con carácter reglado dados los términos imperativos del art. 9. Estamos ante una reducción de la discrecionalidad que había presidido la clasificación del suelo como urbanizable, programado o no programado, y no urbanizable. Tal precisión limita la posibilidad autonómica de regular las clases de suelo, convirtiendo a las Comunidades Autónomas en meras transcriptoras.

El régimen legal del suelo nos plantea la cuestión de si estamos o no ante la determinación de las condiciones básicas que justifican la competencia estatal en orden a la clasificación del suelo, como medio de garantizar la igualdad en el contenido de la propiedad urbana o, por el contrario, ante un medio que determina no sólo una mayor oferta de suelo, sino objetivos de ordenación y urbanismo. No lo debe tener claro el legislador cuando justifica esta decisión en el art. 149.1.13.^a C E (EM 2.1.º), que no aporta un título que legitime más que el art. 149. 1.1.^a

Cuando el legislador trasciende la enumeración de las categorías de suelo y su régimen jurídico, en las que se delimita el contenido de la propiedad, está imponiendo un modelo de ordenación. A partir del carácter extensivo, genérico o residual del suelo urbanizable ni las Comunidades Autónomas ni los Municipios pueden establecer un modelo de ordenación que dimensione esta clase de suelo en función de las necesidades de desarrollo. El suelo urbanizable pasa de ser el ámbito de crecimiento obligado de la ciudad para convertirse en un instrumento de política de mercado de suelo que, al perseguir el incremento del proceso urbanizador por la mayor flexibilidad, condiciona el desarrollo ordenado del núcleo por la política urbanística que persigue. La clasificación se convier-

te en una determinación legal que define los objetivos urbanísticos de las Administraciones públicas, que se ven obligadas a hacer previsiones de ordenación del territorio y desarrollo urbano en función de la previa clasificación legal, en vez de utilizarla para concretar los espacios programados para su transformación en urbanos. A partir de ello el planificador «debe» ordenar y calificar el contenido del suelo previamente «clasificado» por la ley.

El suelo urbanizable puede estar o no incluido en sectores o ámbitos delimitados, con o sin las condiciones para su desarrollo (art. 16.1). Aunque el artículo 16.2 establece la presunción de la aptitud para urbanizar de todo el suelo urbanizable, es lo cierto que si no está incluido en sectores o ámbitos con las condiciones para el desarrollo no podrá ser ejecutado de modo inmediato y directo. Esto relativiza el alcance de la pretensión extensiva del legislador por cuanto pone en manos del planeamiento una opción para hacer posible su total urbanización, lo que nos acerca a las antiguas categorías del suelo urbanizable programado o no programado. El suelo urbanizable incluido en ámbitos o con condiciones para el desarrollo permite la presentación del planeamiento de desarrollo que hará posible su efectiva urbanización. Estamos, nuevamente, ante una técnica de ordenación sobre lo que ya supone la propia clasificación, que agrava las dudas sobre la capacidad normativa estatal para entrar no sólo a condicionar la ordenación, sino también en el diseño de las técnicas para hacer posible una y otra.

El *suelo no urbanizable* ha perdido su carácter residual, aquel que no iba a ser urbanizado en el horizonte del plan, para convertirse en una clase de suelo de carácter reglado. Es su sometimiento a algún régimen de especial protección, incompatible con su transformación, o las servidumbres para la protección del dominio público, quienes imponen tal clasificación para garantizar su preservación (art. 9.1.^a). El planeamiento general lo recoge como tal y, además, lo puede ampliar a los que, por otras razones, considere inadecuados para el desarrollo urbano (art. 9.2.^a). Ambos supuestos deberán ser acreditados en el plan general, justificando el régimen especial de protección, su incompatibilidad con la posible transformación y su inadecuación para el desarrollo urbano. El precepto tiene el eco de la legislación autonómica, que ha ido precisando el amplio contenido que puede tener esta clase de suelo, matizando la genérica definición de la legislación general.

Es de interés señalar que, conforme a la disposición transitoria 1.^a, el régimen urbanístico del suelo es aplicable desde la entrada en vigor de la Ley para las correlativas categorías de suelo urbano y no urbanizable. El nuevo régimen del suelo urbanizable se aplicará a las anteriores categorías de suelo urbanizable, programado

y no programado, y al apto para urbanizar. El suelo urbanizable no programado podrá programarse directamente, sin necesidad de concurso, mediante los instrumentos de planeamiento.

Sin embargo, aunque los efectos del nuevo régimen son inmediatos, los planes generales podrán seguir manteniendo su clasificación, con un valor puramente nominal. Los planes generales vigentes deberán adaptarla cuando se proceda a su revisión (D.T. 2.^a). Cuando se hallen en tramitación por haber sido aprobados inicialmente mantendrán su clasificación hasta su revisión (DT 3.^a)

2.4. *Los derechos y deberes de la propiedad*

El régimen de derechos y deberes es básicamente igual. Existen algunas diferencias vinculadas a una idea distinta de la función social de la propiedad, que se ha traducido en regímenes distintos respecto al contenido básico del derecho de propiedad y de las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio (art. 1). El incumplimiento de la función social legítima la expropiación forzosa (art. 34).

Se sigue vinculando el ejercicio de los derechos al cumplimiento de los deberes. Con el derecho-deber de completar la urbanización el propietario de suelo urbano lo transforma en solar y tiene el derecho a edificar (arts. 13 y 14.1). Si carece de urbanización consolidada la costeará o ejecutará, efectuará las cesiones, distribuirá los beneficios y cargas y edificará (art. 14.2). En el suelo urbanizable se actúa del mismo modo (arts. 15 y 18).

Existe, no obstante, un punto de partida que acredita una concepción diferenciada. Se trata de no considerar el cumplimiento de los deberes como presupuesto de la adquisición sucesiva de las facultades urbanísticas por el propietario, sino como mera condición para el ejercicio de unas facultades que están ya patrimonializadas desde la aprobación del planeamiento. Si en la legislación precedente la propiedad estaba realmente disociada del derecho a edificar, que se adquiría conforme se cumplían los deberes (planeamiento, cesiones, equidistribución, urbanización y edificación), hoy no es así, sino que existen sin disociación, pero no pueden ejercitarse si no se cumplen los deberes.

La minoración de los deberes que contiene la Ley 6/1998 respecto a la legislación precedente se debe a una concepción distinta de la función social de la propiedad, que trata de mantener entre los derechos de la propiedad un mayor número de facultades reduciendo, correlativamente, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística pública.

El contenido de los deberes de la propiedad no se agota en las condiciones básicas que establece la Ley 6/1998. El legislador autonómico tiene la posibilidad de imponer deberes adicionales con apoyo en los sectores materiales de su competencia y en lo que el Tribunal Constitucional denomina los «concretos intereses generales que imponen una delimitación específica de su contenido» (FJ 9). Las condiciones básicas establecidas por el Estado con base en el art. 149.1. 1.^a representan un común denominador normativo, que tiene significado mínimo como garantía de la «igualdad esencial en el ejercicio del derecho en todo el territorio nacional» (art. 1), pero no una «prohibición de divergencia autonómica» (FJ 7). Por tanto, siempre que se garantice la «igualdad esencial», el legislador autonómico puede establecer deberes adicionales que definan el contenido del derecho de propiedad de acuerdo con su función social.

El régimen de derechos y deberes, que definen el estatuto de la propiedad, se establece en la clasificación del suelo:

A) SUELO URBANO: Derecho a completar la urbanización para que los terrenos sean solares y edificar en las condiciones legales y del planeamiento (art. 13).

a) consolidado:

- no existe el deber genérico de cesión, salvo en operaciones de renovación o reforma interior que se asimila al suelo urbano no consolidado;
- se deberá completar a su costa la urbanización para que adquieran la condición de solar;
- se edificará en los plazos y de conformidad con el planeamiento (art. 14.1).

Para la obtención de suelo destinado a mejoras de dotaciones y servicios habrá de utilizarse la expropiación forzosa o los procedimientos compensatorios que, como técnicas urbanísticas, se establezcan en la legislación autonómica, como las transferencias de aprovechamiento y las unidades discontinuas.

b) no consolidado:

- se ceden los terrenos necesarios para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos (art. 14.2.a);
- se ceden los terrenos necesarios para la ejecución de los siste-

mas generales que el planeamiento general incluya en el ámbito correspondiente, a efectos de su «gestión» (art. 14.2.b), sin exigir su pago;

- se cede el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito (art. 14.2.c);
- se procede a la distribución equitativa de los beneficios y cargas, con anterioridad a la ejecución del planeamiento (art. 14.2.d);
- se costea o ejecuta la urbanización (art. 14.2.e);
- se edifican los solares en los plazos que establezca el planeamiento (art. 14.2.f).

La cesión de los sistemas generales representa una novedad respecto al Texto Refundido de 1992 que los excluía de las áreas de reparto, salvo lo dispuesto por la legislación autonómica, obteniéndose aquéllos por expropiación y ocupación directa (art. 199.1.b), aun cuando cabía la cesión directa con cargo a unidades de ejecución con exceso de aprovechamiento en el suelo urbanizable (art. 200).

El régimen urbanístico del suelo urbano tiene vigencia inmediata desde la entrada en vigor de la Ley para la correlativa categoría de los planes y normas vigentes (DT 1.^a-a). La cesión de aprovechamiento será aplicable en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que no hayan sido aprobados definitivamente en el momento de la entrada en vigor de la nueva Ley (DT 4.^a).

B) SUELO URBANIZABLE:

a) Derechos:

- Usar, disfrutar y disponer de los terrenos conforme a la naturaleza rústica de los mismos (art. 15).
- Promover su transformación instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo (art. 15).
- Promover la transformación del suelo urbanizable mediante la presentación del planeamiento de desarrollo, desde que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo (art. 16.1).
- Derecho de consulta sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar a su costa para la conexión con los sistemas generales (art. 16.2).

b) Deberes:

- Cesión de los terrenos para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos (art. 18.1).
- Ceder el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general incluya o adscriba al ámbito correspondiente (art. 18.2).
- Costear o ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras de ampliación o refuerzo de dichos sistemas (art. 18.3).
- Ceder el 10% del aprovechamiento del sector (art. 18.4).
- Distribuir equitativamente los beneficios y cargas con anterioridad a la ejecución material del planeamiento (art. 18.5).
- Costear o ejecutar la urbanización del sector (art. 18.6)
- Edificar los solares en el plazo que establezca el planeamiento (art. 18-7).

El nuevo régimen del suelo urbanizable plantea las siguientes novedades:

a) Reducción de la cesión y su coste de urbanización

Tanto en el suelo urbano (art. 14.2.c) como en el suelo urbanizable (art. 18.4) se prevé la cesión del 10% del aprovechamiento con «carácter de máximo, (que) podría ser reducido por la legislación urbanística. Asimismo, esta legislación podría reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo». Tal cesión a la Administración actuante, que puede no ser el Ayuntamiento, reduce la exigencia del 15 % del Texto Refundido de 1992, en la línea del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y la Ley 7/1997, de 14 de abril. Además, le da carácter de máximo, dando a la legislación autonómica la posibilidad de reducirlo.

La cesión del 10% del aprovechamiento se ha convertido en «máximo», que «podrá ser reducido por la legislación urbanística» de las Comunidades Autónomas, quienes «podrán reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo» (arts. 14.2.c y 18.4).

La Ley parece pretender compensar la reducción del 5% del aprovechamiento con la posibilidad de «reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo» (arts. 14.2 c) y 18.4). Se discute el alcan-

ce de tal reducción y si el contenido puede llegar a la eliminación o supresión de dicha carga urbanizadora. Si reducir significa disminuir o aminorar, se plantea si tal disminución puede alcanzar a la totalidad hasta el punto de eliminar el pago de la urbanización. En este sentido se han pronunciado algunas disposiciones autonómicas estableciendo que la cesión ha de hacerse libre de cargas, de modo que se compense con la supresión del pago de urbanización la reducción del porcentaje de cesión.

La vigencia y aplicación del nuevo régimen urbanístico del suelo, incluidas las cesiones, es inmediata y afecta a los procedimientos de distribución no aprobados definitivamente a la entrada en vigor de la Ley 6/1998, conforme a sus disposiciones transitorias 1.^a y 4.^a

b) La conexión con los sistemas generales:

Directamente relacionada con la posibilidad de urbanizar un suelo convertido en residual, se establece la obligación de conectar las nuevas áreas urbanizables con la red de sistemas generales, asumiendo los propietarios los costos de las infraestructuras de conexión, así como de las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de aquéllos. Todo ello ha de llevar implícita la disposición y cesión del suelo necesario para tales conexiones, porque carece de justificación que tanto el espacio ocupado como las redes quedasen privatizadas dentro de un sistema que configura la cesión obligatoria y gratuita del suelo para los sistemas generales (art. 18.2).

C) SUELO NO URBANIZABLE:

a) Derechos:

- Usar, disfrutar y disponer conforme a la naturaleza de los terrenos para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales.
- Actuaciones de interés público, con carácter excepcional y si no están sujetas a régimen de protección especial.

b) Deberes:

- Prohibidas las parcelaciones urbanísticas.
- Las divisiones, segregaciones o fraccionamientos conforme a la legislación agraria, forestal o similar.

Conforme a la disposición transitoria 1.^a el régimen urbanístico del suelo no urbanizable se aplica desde la entrada en vigor de la Ley, con las condiciones de adaptación de los planes generales que establece la disposición transitoria 3.^a

3. LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LAS PLUSVALÍAS

Con base en lo dispuesto en el art. 47 CE, el artículo 3 de la Ley 6/1998 incorpora uno de los principios tradicionales de la función social de la propiedad urbana: «La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, se producirá en los términos fijados por la presente Ley y las demás que sean de aplicación».

Dentro de la Ley 6/1998, tienen este significado los derechos-deberes que impone la Ley a los propietarios del suelo conforme a su clasificación. La novedad que introduce la Ley es la relativa a la obligación de costear las conexiones con las redes generales de servicios, directamente relacionada con la nueva consideración del suelo urbanizable, que hace posible la actuación en cualquier ámbito así clasificado, siempre que reúna las condiciones del art. 16.1.

Las técnicas que se articulen para hacer efectiva dicha participación corresponden a la competencia autonómica, limitándose el artículo 3 a recoger el principio general, sin perjuicio de que existan normas estatales que puedan también incidir en esta participación, como son las de carácter fiscal.

4. DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE BENEFICIOS Y CARGAS

El principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento o equidistribución cumple el «elemento teleológico que inspira el art. 149.1.1.^a CE, al establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de los propietarios del suelo frente a los diversos aprovechamientos urbanísticos que el planeamiento –en cuanto técnica a la que es inherente tal desigualdad– pueda asignar a los terrenos incluidos en el ámbito ordenado por aquél» (S.TC. FJ 14. a). Para el Tribunal Constitucional la equidistribución está constitucionalizada en el principio de igualdad, que posibilita su articulación a través de los instrumentos de perecuación o distribución equitativa que son de orden urbanístico y, en consecuencia, competencia de las Comunidades Autónomas.

Al legislador estatal compete asegurar la existencia y aplicación

del principio, correspondiendo al autonómico el articular las técnicas que lo hagan posible. Ello comprende el diseño y normación de los ámbitos territoriales, sea todo el espacio de una misma clase de suelo, como viene realizándose con el urbanizable, sea la unidad de reparcelación o cualquier otro instrumento distributivo, que suponen el ejercicio de competencia «urbanística», en cuanto referidos al modelo de ejecución y gestión del planeamiento, propia de las Comunidades Autónomas.

El artículo 5 de la Ley 6/1998 va a rescatar un principio general de la legislación urbanística, el de la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con un criterio de garantía y de proporcionalidad con las aportaciones. Asimismo, ha establecido unos principios mínimos para su posterior elaboración por el legislador autonómico, quien tiene una amplia capacidad de articular técnicas y definir ámbitos a tal fin. Los criterios mínimos están establecidos, fundamentalmente, en relación con el régimen de deberes de los propietarios en suelo urbano (art. 14.2.d) y urbanizable (art. 18.5), constituyendo la distribución equitativa una exigencia previa a la ejecución material del planeamiento. A tal fin se aplicaran los criterios de valoración que contiene la Ley, en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados (art. 23.2.º).

5. EXPROPIACIÓN FORZOSA, VALORACIONES E INDEMNIZACIONES

5.1. *Expropiación forzosa*

La regulación de la institución expropiatoria se limita a 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 que regulan éstas», según la Exposición de Motivos.

Existe una relación directa con la legislación anterior en lo relativo al pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos (art. 37), aprobación y efectos de la tasación conjunta (art. 38), ocupación e inscripción (art. 39), o reversión (art. 40). También normas de remisión en materia de ejercicio de la potestad (art. 35); o de determinación del justiprecio (art. 36).

La expropiación urbanística «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» (art. 34).

El régimen de la expropiación forzosa tiene como innovación

más significativa una redacción más precisa de la reversión (art. 40), que procederá.

a) Cuando los terrenos expropiados por razones urbanísticas no fueran destinados al fin específico que se estableciera en el Plan.

b) Cuando por modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación, salvo que el nuevo uso fuera justificado como dotacional público, o hubiera sido implantado y mantenido durante ocho años.

c) En los supuestos de expropiación «para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo» si, como consecuencia de una modificación del planeamiento que no se efectúe en el marco de la revisión de éste, «se alteraron los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos» (art. 40.3).

d) Cuando la urbanización no hubiese concluido tras haber transcurrido diez años desde la expropiación.

e) Cuando hubiesen transcurrido diez años desde la expropiación sin haberse cumplido los deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización.

Ha de tenerse en cuenta que el sistema de expropiación previsto en la Ley queda completado con la subsistencia de preceptos del Texto Refundido de 1992 como son sus arts. 210, 211.3, 213, 222 y 224.

5.2. Valoraciones

Tampoco el sistema de valoraciones responde a la filosofía de la Exposición de Motivos de la Ley, que persigue «reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo», eliminando aquellos valores que no respondan al mismo, teniendo en cuenta las determinaciones del planeamiento. «A partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria». Éste es, a juicio de la Exposición de Motivos de la Ley, el valor objetivo, el que responde al mercado en el que se valoran las decisiones públicas del planeamiento en cuanto a clasificación, calificación, aprovechamiento, valores de la urbanización, etc. Se trata de romper con el anterior sistema de valoraciones eliminando «la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores precedentes que estableció en su día la versión primera de la Ley del Suelo».

El régimen se inicia con una regla general que universaliza el método de valoración: «A los efectos de expropiación, las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que la motive y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime» (art. 23.1.º). El mismo se hace extensivo a las técnicas de perecuación: «en defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, dichos criterios se aplicarán igualmente en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística» (art. 23.2.º). Con ello se pretende establecer un principio de igualdad en la determinación del justo precio de todo tipo de expropiación y distribución de beneficios y cargas, de modo que la expropiación por razón urbanística no constituya una sanción por menor valoración respecto al resto de las expropiaciones forzosas.

Los métodos de valoración se acomodan a la lógica del régimen urbanístico de la propiedad en el proceso de planeamiento, urbanización y edificación, con la misma metodología de la legislación anterior y con evidente paralelismo con sus categorías de suelo. Se atribuye un valor relevante al «aprovechamiento que le corresponda» (art. 27.2) como factor determinante de la valoración, frente al valor accesorio del suelo que resulta de la repercusión del aprovechamiento. Es, pues, el aprovechamiento que surge del planeamiento el que se integra sobre la propiedad del suelo y se consolida con el cumplimiento de los deberes en la correlación derechos-deberes que establece el régimen jurídico de la clasificación del suelo, convirtiendo los aprovechamientos objetivos en subjetivos y patrimonializados.

Esto no excluye la referencia a sistemas de estimación apoyados en las ponencias catastrales o en el método residual, lo que implica que es un sistema de determinación objetiva el que asigna el valor conforme a la clase y situación (art. 23). La Exposición de Motivos lo justifica en cuanto que «de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas locales, refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores».

En el suelo urbano se contemplan varios supuestos según se trate de suelo consolidado o no por la urbanización, o incluido en ámbitos de reforma, renovación o mejora urbana. Hay coincidencia en la importancia del valor básico de repercusión conforme a las ponencias catastrales (art. 28.1). Si no existen o han perdido vigencia se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual (art. 28.4).

El clasificado como consolidado se valora aplicando «al apro-

vechamiento 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 la calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral» (art. 28.3). Este valor se corresponde con el anterior valor urbanístico.

Cuando se trate de suelo urbano consolidado, en el que se realicen operaciones de reforma, renovación o mejora urbana, el aprovechamiento de referencia de cada parcela será el resultante del planeamiento o el de la edificación resultante si fuera superior (art. 28.2)

En el suelo urbano no consolidado se aplica «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» (art. 28.1). Tiene correspondencia con el valor que anteriormente se atribuya al suelo urbanizable programado con el que puede asimilarse.

El suelo urbanizable sectorizado y ordenado se valora por aplicación, al aprovechamiento que le corresponde, del valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales u obtenidos por el método residual (art. 27.2). En el suelo no sectorizado y ordenado se remite a la valoración del suelo no urbanizable (art. 27.1), del mismo modo que lo hacía el suelo urbanizable no programado.

En el suelo no urbanizable se realiza la valoración sin tener en cuenta el Catastro, por comparación de valores de fincas análogas, teniendo en cuenta el régimen urbanístico, la situación, tamaño y naturaleza de las fincas en relación con la que se valora, así como los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles (art. 26.1). En su defecto, la regla que se aplica es la de la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo conforme a su estado en el momento de la valoración (art. 26.2).

Se fijan reglas complementarias para cuando no haya Plan o el terreno no tenga aprovechamiento lucrativo con la idea de «polígono fiscal»: «El aprovechamiento a tener en cuenta a los solos efectos de su valoración será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos, referidos al uso predominante, del polígono fiscal en que, a efectos catastrales, esté incluido el mismo» (art. 29).

Del valor total determinado por aplicación al aprovechamiento de valores de repercusión, se deducirán los costes de urbanización precisa y no ejecutada, y los de su financiación, gestión y, en su caso, promoción, así como los de las indemnizaciones procedentes, y los necesarios para que el terreno sea solar. También se

deducirán los costes de las operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana en suelo urbano (art. 30).

Se establecen reglas para la valoración de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones y arrendamientos (art. 31), concesiones administrativas y derechos reales sobre los inmuebles (art. 32).

Conforme a la disposición transitoria 5.^a, la reglas de valoración serán aplicables a los expedientes expropiatorios en que no se haya fijado definitivamente el justiprecio en vía administrativa.

5.3. *Indemnizaciones*

Tanto la Ley 8/1990 como el Texto Refundido de 1992 innovaron el sistema de indemnizaciones de la legislación anterior, en congruencia con la desagregación del derecho de propiedad en un proceso sucesivo de cumplimiento de obligaciones y adquisición de derechos, superando la referencia que la Ley de 1976 contenía a la modificación del planeamiento. La Ley 6/1998 va a ser continuista, aun cuando introduzca algunas novedades de orden puramente terminológico.

Se vincula la indemnización a la alteración del planeamiento, por modificación o revisión, «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 aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración» (art. 41.1). No son indemnizables las situaciones de fuera de ordenación por cambios del planeamiento (art. 41.2).

Resulta también indemnizable la alteración del planeamiento con licencia en vigor sin haber iniciado la edificación. La licencia se declarará extinguida en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, indemnizándose por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que se acrediten (art. 42.1). Si la edificación se hubiera iniciado se podrá modificar o revocar la licencia, indemnizando en las mismas condiciones anteriores (art. 42.2).

Las limitaciones singulares generan derecho a indemnización en cuanto exceden del régimen urbanístico general (art. 2.2). En el artículo 43 se contemplan como limitaciones singulares «la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados».

Resultan, asimismo, indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes de urbanización que resulten

inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación (art. 44.1).

La anulación de una licencia, la demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, generan derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios causados, sin que proceda la indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado (art. 44.2).

6. INCIDENCIA DE LA NUEVA LEY EN LAS COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

A lo largo de la exposición se ha venido haciendo referencia a supuestos en que el legislador o ha entrado en competencias autonómicas o se ha remitido a las mismas. Es hora de inventariar lo que puede ser considerado un ejercicio legislativo «ampliado» de los ámbitos competenciales que le son propios a tenor de la sentencia del Tribunal Constitucional. Ello a pesar de la afirmación contenida en la Exposición de Motivos en el sentido de que «la Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional..., por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta».

Su clara pretensión de convertir a los propietarios en los protagonistas del nuevo sistema choca, necesariamente, con la imprescindible actividad administrativa, lo que le lleva a introducir matizaciones sobre el protagonismo de unos y otra que invade ámbitos competenciales autonómicos. Como se ha dicho, la materialización de las abstractas condiciones básicas del derecho de propiedad se realiza a través del proceso de ordenación urbanística y ejecución de la urbanización y edificación, que tiene su propia lógica y ámbito competencial, que no pueden ser ni desconocidos ni invadidos al hilo de establecer aquel régimen.

Aun cuando el artículo 1 de la Ley afirma que su objeto es «definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional», lo cierto es que se va más allá de esta afirmación. Regula materias que exceden del marco competencial del Estado e invade las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, contradiciendo los pronunciamientos de la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997.

6.1. *Acción urbanística e iniciativa privada*

El art. 4 regula la contribución y participación de la iniciativa privada en la acción urbanística de los entes públicos, quienes dirigen el proceso. Como se ha expuesto en 2.1., la concepción ideológica que inspira la Ley ha atribuido un papel relevante a los propietarios del suelo ampliando su protagonismo. Si, por una parte, se dice que «los propietarios deberán contribuir a la acción urbanística de los entes públicos» (art. 4.1), por otra, se ordena a la gestión pública suscitar la participación privada (art. 4.2) y promoverla, «aunque no ostente la propiedad del suelo» (art. 4.3).

Tal diseño no aparece amparado ni en el contenido básico del derecho de propiedad garante de la igualdad esencial (art. 149.1.1.^a CE), ni en la legislación civil (art. 149.1.8.^a), ni en la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.^a), ni en las bases de régimen jurídico de la Administraciones públicas (art. 149.1.18.^a), como títulos competenciales del Estado en los que se ha venido apoyando la Ley vigente.

Por el contrario, se trata del diseño de un modelo de gestión urbanística, en la que los particulares, sean o no propietarios del suelo, las empresas urbanizadoras, los promotores de viviendas y equipamientos, etc., tendrán el protagonismo que el legislador urbanístico quiera darles. Se trata de una pura competencia autonómica directamente relacionada con el tipo de gestión, para cuya regulación carece el Estado de competencia.

6.2. *Clasificación del suelo*

Se inicia el capítulo I del título II con el art. 7 que enumera las clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable, o «las clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Remite a la competencia de las Comunidades Autónomas, reconociendo la posibilidad de que existan clases que con otra nomenclatura puedan ser equivalentes a las del precepto.

A) El suelo urbano (arts. 8 y 14)

El artículo 8 establece los requisitos urbanísticos para que el suelo urbano pueda ser considerado como tal, lo que compete al legislador autonómico en materia de urbanismo, pero no al legislador estatal.

Este precepto trae causa del artículo 10 del Texto Refundido que, por su carácter supletorio, fue declarado inconstitucional. Hoy

lo supletorio ha quedado convertido en básico, ampliando la competencia estatal.

Conforme al fundamento 15 a) de la sentencia de 20 de marzo de 1997, «la mera distinción operada por el precepto es, pues, compatible con el orden constitucional de distribución de competencias». Como declaran los fundamentos 14 b) y 16, el legislador estatal sólo puede establecer las clases de suelo en suelo consolidado urbanísticamente, suelo apto para el proceso urbanizador y suelo preservado de tal proceso, pero en modo alguno «la referencia a tales categorías puede implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial».

Con la definición en la Ley 6/1998 de los requisitos para que el suelo sea urbano, el Estado, sin título competencial para ello, prefigura un concreto modelo urbanístico, pues sólo otorga la clasificación de suelo urbano al que cumple determinados requisitos de consolidación de la urbanización, pero definir esos u otros requisitos en los que apoyar tal clasificación compete a cada Comunidad Autónoma.

Lo mismo puede decirse del art. 14.1, en cuanto clasifica el suelo urbano en consolidado por la urbanización y de urbanización no consolidada, con lo que se introduce una nueva opción del legislador estatal en el modelo territorial-urbanístico, cuestión que no le compete, por ser función del legislador autonómico.

B) El suelo no urbanizable (art. 9)

Este precepto trae causa del artículo 11 del Texto Refundido que, salvo su apartado 4, por su carácter supletorio, fue declarado inconstitucional. Hoy lo supletorio ha quedado convertido en básico, ampliando la competencia estatal, del mismo modo que en el precepto anterior.

El artículo 9 regula el suelo no urbanizable, concretando los instrumentos jurídicos que lo definen: los planes de ordenación territorial, la legislación sectorial y el planeamiento general. De este modo, la Ley estatal determina qué instrumentos urbanísticos pueden declarar un suelo como no urbanizable, excluyendo a otros. Así quedan excluidos las propias Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas o los planeamientos que éstas configuren. Ello no es misión del legislador estatal, sino del autonómico en virtud de su competencia exclusiva, ya que se está configurando un modelo de ordenación.

Como declara el último párrafo del fundamento 15 de la sentencia del Tribunal Constitucional, las «clases de suelo e instrumentos de planeamiento no son sino expresión de una mera opción

de la política urbanística y para cuya configuración o enunciado carece de título competencial el Estado. De este modo y al mismo tiempo, prefigura, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico».

Por estas razones, resultan contrarias al orden constitucional de competencias las expresiones que figuran en el artículo 9: «de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial», «en el planeamiento sectorial» y «el planeamiento general», que excluyen al legislador autonómico en la definición de los medios jurídicos por los que se clasifica un suelo como no urbanizable.

C) El suelo urbanizable (art. 10)

Este precepto trae causa del artículo 12 del Texto Refundido que, por su carácter supletorio, fue declarado inconstitucional. Hoy lo supletorio ha quedado convertido en básico, ampliando la competencia estatal, del mismo modo que en los preceptos anteriores.

El artículo 10 atribuye al suelo urbanizable un carácter residual y general. Es el suelo que no es urbano o no urbanizable, sobre el que se diseña la política urbanística «flexible» capaz de incrementar la oferta de suelo, convertido en un medio de liberalización del mercado del suelo. El legislador estatal lo utiliza como modelo de ordenación urbanística del territorio desde su opción de política urbanística, siendo así que no le compete constitucionalmente ni el «urbanismo» ni las técnicas urbanísticas (FJ 9-b) y 21), ni configurar un modelo urbanístico: «la clasificación del suelo es un concepto instrumental al servicio de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, sin que de su tenor literal quepa inferir una concreta configuración o desarrollo de un modelo urbanístico específico» (FJ 15. a).

Son las Comunidades Autónomas las que tienen competencia para decidir si el suelo residual es el urbanizable, como propone la Ley 6/1998, o el suelo no urbanizable, como establecían las anteriores leyes estatales y las de todas las Comunidades Autónomas. El Estado puede definir básica y genéricamente las clases de suelo, pero no puede articular cómo se interrelacionan entre ellas desde o para una determinada configuración urbanística.

D) Clasificación en municipios sin planeamiento (art. 11)

Este precepto trae causa del artículo 13 del Texto Refundido que, por su carácter supletorio, fue declarado inconstitucional. Hoy lo supletorio ha quedado convertido en básico, ampliando la competencia estatal, del mismo modo que en los preceptos anteriores.

El artículo 11, establece la clasificación del suelo en municipios sin planeamiento en dos categorías, urbano y no urbanizable. El suelo urbano lo es conforme a los criterios del art. 8. El no urbanizable es el resto del suelo, con carácter residual.

De acuerdo con lo expuesto en relación con los artículos anteriores, tal clasificación es competencia del legislador autonómico en materia de urbanismo, pero no del legislador estatal, que nuevamente utiliza su competencia del art. 149.1.1 CE, referida a las condiciones básicas del derecho de propiedad, para imponer un determinado modelo urbanístico.

6.3. *Derechos y deberes de los propietarios*

A) La utilización de conceptos urbanísticos

Dentro del capítulo II se encuentran numerosas expresiones y conceptos claramente urbanísticos, tales como «planeamiento de desarrollo» (arts. 15, 16, 17 y 18), «solares» (arts. 13, 14 y 18.7), «sectores» (arts. 17 y 18), «sistemas generales» (arts. 14.2, 16 y 18) y «dotaciones públicas de carácter local» (arts. 14 y 18), que son técnicas e instrumentos concretos del ámbito urbanístico. La utilización de tales conceptos puede hacerse como mera referencia, dándoles o no contenido, resultando difícil verlos como instrumentos vacíos de modelo urbanístico.

Cuando «no aparecen ya como simple referencia, esto es, el Estado no se ha limitado a señalar que el aprovechamiento urbanístico deba plasmarse en instrumentos, como las áreas o zonas, en las que, cualquiera que fuere su concreto régimen jurídico, se garantice la efectividad de los deberes básicos que al Estado corresponde establecer», nos encontramos ante un supuesto de inconstitucionalidad. Su utilización es competencia de las Comunidades Autónomas dentro de la opción del legislador autonómico en materia urbanística (fundamento 24.a).

Si, por el contrario, los contemplados como «términos puramente instrumentales... no pueden llegar a fijar el régimen jurídico de las dotaciones públicas, de los solares o de las licencias de edificación»; no se ven afectados de inconstitucionalidad (FJ 17.b).

La alusión al «planeamiento de desarrollo» alude a un concreto medio de desarrollar las determinaciones del planeamiento general, tratándose de un tipo de planeamiento que puede existir o no, ser o no necesario, para desarrollar o transformar el suelo urbanizable (arts. 15 y 16). La competencia en tales términos es autonómica.

El término «solares» aparece como denominación de los terre-

nos de suelo urbano con urbanización completa (art. 13), cuyas condiciones no se precisan, lo que queda para la legislación urbanística. Tal condición es la base del derecho a edificar (arts. 13, 14.2.f) y 18.7). Su utilización por el legislador estatal es instrumental, mientras que su contenido material corresponde al autonómico.

El mismo significado puede darse a los conceptos «sistemas generales» (arts. 14.2.b), 16 y 18.2 y 3) y «dotaciones públicas de carácter local» (arts. 14.2.c) y 18.1).

El término «sector» ha tenido un claro significado como unidad para la fijación del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable programado (arts. 12-2.2-b), 84-2 y 105.2 del Real Decreto 1346/1976). Su sentido es claramente técnico urbanístico, a efectos de la ejecución y gestión del planeamiento, y así se utiliza en los artículos 17 y 18, aunque el legislador estatal ha querido desvaír su significado acompañándolo de la disyuntiva, haciendo al sector alternativa del «ámbito» («sectores o ámbitos»). La inclusión de los terrenos en tales espacios permite o no determinados usos (art. 17), incide en las cesiones (art. 18.1,2.y 4) y la urbanización (art. 18.6). En su condición de técnica e instrumento de ámbito urbanístico compete a la legislación urbanística autonómica.

B) Cesiones en suelo urbano (art. 14)

Hemos visto en 6.1.A) cómo el artículo 14.1, en cuanto clasifica el suelo urbano en consolidado por la urbanización y de urbanización no consolidada, incide en el modelo territorial-urbanístico, que compete al legislador autonómico. Además, sólo existe la obligación de completar la urbanización y edificar en plazo, sin cesiones. No se aporta a la comunidad parte de las plusvalías, como exige el art. 47 CE, como si en tal suelo no existiese «acción urbanística de los entes públicos», siendo evidente que si hay planeamiento que fija plazos de edificación, por lo menos, existirá la acción planificadora que va a permitir la urbanización y la edificación.

Los artículos 14.2 c) y 18.4 establecen un porcentaje fijo de cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante sobre el aprovechamiento urbanístico en suelo urbano y urbanizable.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento 17 c) de la sentencia citada, establece, en primer lugar, que «el Estado puede fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos». Para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad cabe «el establecimiento de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación». «En todo caso, esta

regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias».

La Ley ha convertido el mínimo en máximo, contrariamente a la lógica de la sentencia, de tal modo que la competencia de desarrollo que se deja a las Comunidades Autónomas es la de optar entre el 0% y el 10%, reducidísima y contraria al principio constitucional de participación en las plusvalías urbanísticas, que no admite la participación «cero», como incluso permite la Ley. En segundo lugar, el Estado no puede fijar un determinado porcentaje que actúe como supletorio en caso de que las Comunidades Autónomas no fijen otro igual o menor.

Teniendo en cuenta tales premisas, la Ley estatal debía haber establecido una banda entre un límite máximo y otro mínimo de participación, entre los cuales la Comunidad Autónoma fijara el porcentaje de participación en las plusvalías, pero sin imponerlo directamente. Es la Ley autonómica la que define el porcentaje que se aplica directamente.

La Ley 6/1998 ha establecido un porcentaje fijo, aplicable directamente desde su entrada en vigor en caso de que las Comunidades Autónomas no establezcan tal porcentaje, con lo cual se convierte en una norma de aplicación directa (disposiciones transitorias 1.^a y 4.^a) y en una regulación acabada que deja muy reducido espacio de actuación a las Comunidades Autónomas.

C) Derechos en suelo urbanizable (arts. 15 y 16)

El artículo 15 faculta a los propietarios de suelo urbanizable a «promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística». Por tanto, para su transformación será necesario realizar una petición de aprobación, que inicia un procedimiento, de un documento que será un «planeamiento de desarrollo».

Esta doble exigencia, procedimental y documental, implica la concreción por el legislador estatal, sin competencia para ello, del instrumento urbanístico preciso para la transformación del suelo urbanizable en urbano. Son las Comunidades Autónomas quienes, en su legislación urbanística, deben determinar si es a través del planeamiento de desarrollo o del general o del sectorial, o de otro instrumento técnico que considere el legislador autonómico, como medio adecuado para la transformación del suelo urbanizable. Como declaró el Tribunal Constitucional, «la expresión de los instrumentos de planeamiento general resulta contraria al orden constitucional de distribución de competencias» (FJ 24.a).

Por su parte, el artículo 16, de carácter instrumental para el ejercicio de derecho del art. 15, invade de un modo claro aspectos de regulación urbanística que compete únicamente determinar a las Comunidades Autónomas. Es siempre, no «en otro caso» (art. 16.2), la legislación autonómica la competente para precisar si ha de presentarse un planeamiento de desarrollo o de otro tipo, sus documentos y determinaciones, si ante el Ayuntamiento o ante otra Administración pública, el momento y las condiciones en relación con el planeamiento general. Se trata de una técnica de ordenación, de urbanismo objetivo.

D) Obras y usos provisionales en suelo urbanizable

El art. 17 regula la autorización excepcional de usos y obras provisionales, no expresamente prohibidas por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general, que habrán de cesar y ser demolidas sin indemnización. La autorización y sus condiciones se harán constar en el Registro de la Propiedad.

Se trata de una regulación que trae causa de la Ley de 1956 y directamente del art. 136.1 del Texto Refundido, declarado inconstitucional por supletorio, que ahora se convierte en básico, lo que reduce el margen de competencia de la legislación urbanística.

El artículo 17 incluye una regulación urbanística directamente relacionada con el planeamiento de desarrollo, con el régimen de autorizaciones de las obras y usos provisionales en suelo urbanizable y con la gestión, que es competencia exclusiva del legislador autonómico. El legislador estatal puede regular las garantías del propietario en cuanto a la indemnización o no en el caso de que la Administración acuerde la demolición de tales obras provisionales, aspecto que entra en el contenido del art. 149.1.1 CE, pero toda la regulación restante del precepto es materia netamente urbanística, para cuya regulación el Estado carece de título habilitante.

E) Cesiones en suelo urbanizable (art. 18)

Por lo que se refiere a lo que se ha denominado «conceptos urbanísticos», me remito a lo dicho en el apartado A).

En relación con el régimen de las cesiones, me remito al apartado B).

F) Derechos en suelo no urbanizable

El artículo 20.1.2.º regula usos urbanísticos excepcionales en el suelo no urbanizable, previa la justificación de su interés público.

Tales usos forman parte de la materia urbanística, ajena al contenido del derecho de propiedad, para la que el Estado carece de competencia. Realiza, además, una remisión al art. 9.1, por lo que se ve afectado por conexión a la inconstitucionalidad de aquél.

En sentido contrario a la inconstitucionalidad de los usos autorizados, se sostiene que, del mismo modo que el art. 16.3.2.^a del Texto Refundido, la excepcionalidad que incorpora supone una ampliación competencial para las Comunidades Autónomas (A. ORTEGA).

6.4. *Valoraciones*

Se trata de un ámbito competencial claramente estatal conforme al art. 149.1.1.^a CE. La regulación del sistema de valoraciones puede, sin embargo, verse afectada de inconstitucionalidad por conexión con otros preceptos de la Ley.

El art. 27, sobre valor del suelo urbanizable, se remite a las reglas para el ejercicio del derecho a transformarlo del art. 16, cuya inconstitucionalidad ha sido expuesta en el apartado C) anterior.

Por su parte, el art. 28, sobre valor del suelo urbano, se basa en su condición de consolidado o no por la urbanización, que recoge el art. 14, cuya inconstitucionalidad ha sido expuesta en el apartado 6.1.A).

6.5. *Expropiaciones*

El artículo 33 atribuye a la aprobación de los planes de ordenación urbana y a las delimitaciones de ámbitos de gestión a desarrollar por expropiación el efecto implícito de la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de terrenos y edificaciones.

Se entiende que la fijación de la *causa expropriandi* es competencia autonómica. Así lo declara la sentencia de 20 de marzo de 1997, del Tribunal Constitucional, «no entra dentro de la competencia del Estado establecer hipótesis en las que un determinado acto tiene por efecto implícito el cumplimiento de las dos primeras fases del procedimiento expropiatorio global (declaración de utilidad pública o interés social y necesidad de ocupación) porque ello entraña definir el régimen jurídico de la causa de expropiar» (FJ 33).

El art. 40.3 regula la reversión de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo si se produce una modificación, que no una

revisión, del planeamiento que altere los usos, intensidades o aprovechamientos si supusiera un incremento de valor de los mismos.

Tal previsión afecta de un modo directo a la política de suelo que es competencia autonómica porque no lo es del Estado al no formar parte de la «planificación general de la actividad económica». Bloquea toda posibilidad de actuación con el suelo público para el cumplimiento de sus fines, que no son la generación de plusvalías, sino la atención a necesidades colectivas. Incide, además, en la competencia urbanística en cuanto impone modos de actuación sobre el plan; si se trata de su revisión, no hay reversión; pero si es modificación, la reversión puede producirse.

6.6. Disposiciones transitorias

A) Régimen urbanístico

La Disposición Transitoria 1.^a extiende el régimen urbanístico de la Ley estatal (arts. 7 a 22) a los instrumentos de ordenación urbanística, desplazando la competencia del legislador autonómico, único competente para ello. Además, se ve afectada por conexión por la inconstitucionalidad de numerosos preceptos del Título II, cuyo régimen se aplica *in toto* a los planes y normas vigentes, así como a su clasificación del suelo.

La invasión competencial es todavía más visible en el último párrafo de la letra b), que regula el desarrollo del suelo urbanizable no programado, señalando cómo hacerlo («directamente, sin necesidad de concurso»), lo cual es materia del legislador autonómico y no del estatal.

B) Afección al planeamiento general

Las Disposiciones transitorias 2.^a y 3.^a regulan la adaptación de los planes generales, vigentes o en tramitación, a la nueva clasificación del suelo. Se obliga a los planes, que son instrumentos urbanísticos de competencia autonómica, a ajustarse a una clasificación del suelo basada en requisitos delimitados por el legislador estatal en los artículos 8 y siguientes, sin competencia suficiente para ello.

C) Afección al planeamiento en ejecución

La Disposición Transitoria 4.^a aplica el régimen de cesiones a los procedimientos de distribución de beneficios y cargas no aprobados definitivamente.

Le afectarán las mismas razones que se han dado en relación con los artículos 14.2 y 18.4, al aplicar directamente un porcentaje fijo establecido por el Estado, así como por la conexión en el suelo urbano al suelo consolidado o no por la urbanización. En ambos supuestos desconociendo las competencias de las Comunidades Autónomas.

6.7. *Disposición final única*

Entendemos que la Disposición final única está viciada de inconstitucionalidad, con base en lo expuesto, en cuanto:

a) Declara legislación básica los artículos 4, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 27 y 28 y las disposiciones transitorias 1.^a, 2.^a, 3.^a y 4.^a, por los motivos y con el alcance expuestos en los anteriores apartados.

b) Declara competencia exclusiva del Estado el artículo 33.

Los ordenamientos urbanísticos autonómicos

