

LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO: NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE UNA REFORMA

Ángela de la Cruz Mera
Administradora Civil del Estado
Letrada Urbanista

I.- ANTECEDENTES.

I.1.- Antecedentes inmediatos. Aprobación y tramitación parlamentaria.

- a) Julio de 2006. Aprobación por el Consejo de Ministros y remisión a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria. Texto publicado en el BOCG del 8 de septiembre de 2006.
- b) Dictámenes de la Comisión de Fomento y Vivienda del Congreso, de 14 de diciembre de 2006, y del Senado, de 12 de abril de 2007.
- c) Publicación en BOE el 28 de mayo de 2007. Entrada en vigor el 1 de julio de 2007.

I.2.- Otros antecedentes. La evolución de la legislación en materia de urbanismo.

El activismo legislativo al que venimos enfrentándonos en esta materia en los últimos 20 años no tiene precedentes en ningún otro sector del ordenamiento jurídico español. La evolución de dicha legislación, tanto estatal como autonómica, muestra un panorama complejo, marcado por la existencia de determinados hitos históricos (de carácter político, económico, jurídico y práctico) que merece ser analizado, aunque sea de forma rápida y esquemática.

El Cuadro nº 1, que se inserta a continuación, servirá para realizar dicho análisis, que comprende un período de diecisiete años.

Cuadro nº 1: EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE URBANISMO

ESTADO	MOMENTO HISTÓRICO	COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Ley 8/1990 de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo	1990: La primera reforma (de carácter intervencionista)	Cataluña: Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo.
Texto Refundido de la Ley sobre Régimen el Suelo y Ordenación Urbana de 1992	1992 y ss.: El texto común	Navarra: Ley Ordenación del Territorio y Urbanismo (94) Valencia: Ley urbanística (94) Madrid: Ley Ordenación del Territorio y Urbanismo (1995)
Real Decreto Ley 5/1996 (medidas de liberalización del mercado del suelo)	1996: El cambio de Gobierno del Estado	
Ley 7/1997 , de 14 de abril Anulación de las ¾ partes de la LS 92 y vuelta necesaria a la LS 76	1997: La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo	Galicia: Ley del Suelo. Andalucía, Cantabria, Extremadura, Madrid, País-Vasco, Castilla y León y Castilla-La Mancha (Leyes de reenvío total o parcial a la LS 1992)
Ley 6/1998 , de 14 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones	1998: El principio de la estabilización	Castilla-La Mancha y La Rioja: Leyes urbanísticas y de ordenación territorial
Real Decreto-Ley 4/2000 , de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario	1999 a 2001: La consolidación de la legislación urbanística	Aragón y Castilla y León: Leyes urbanísticas integrales (99) Canarias: Texto Refundido de las Leyes de Espacios Naturales, Ordenación del Territorio y Urbanismo (2000) Murcia y Madrid: Leyes del Suelo (2001) Cantabria y Extremadura: Leyes de Ordenación territorial y urbanística (2001)
Ley 10/2003 , de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario.	2002 hasta hoy: La segunda vuelta	Asturias: Ley de Urbanismo (TR 2004) País Vasco. Ley del Suelo (2006) Cataluña: Ley de Urbanismo (modificada 2004) Navarra: Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo Galicia: Ley de Urbanismo Castilla-La Mancha: Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (modificación). Murcia (modificada en 2004) La Rioja. Nueva Ley Valencia. Nueva Ley urbanística. ACM Sep/2006

Este intenso devenir legislativo ha obedecido a muy distintas motivaciones, no todas ellas acompañadas del mismo grado y carácter de justificación: aparición del problema del encarecimiento de los precios del suelo y la vivienda, cambios de gobierno con visiones radicalmente opuestas (intervencionismo/liberalismo), necesidad de adaptarse a una jurisprudencia constitucional sobrevenida y otras cuya motivación, a priori, no aparece tan clara.

II. NECESIDAD DE UNA NUEVA LEY ESTATAL DE SUELO.

De acuerdo con lo anterior, cabe preguntarse, en primer lugar, si es necesaria una nueva Ley estatal de Suelo, y quizás pueda responderse a dicha pregunta acudiendo a los siguientes datos:

1ª.- En los últimos diez años se ha urbanizado en España más suelo y se ha edificado más vivienda que nunca, pero el objetivo fundamental de la reforma iniciada en el año 1996 (al igual que lo fue también para la reforma ambiciosa del año 1990), que era conseguir bajar los precios de la vivienda no se ha conseguido. Es más, se ha detectado que éstos se han incrementado aceleradamente, siendo esta aceleración mucho mayor si se habla de suelo. De hecho, según datos del Banco de España el precio del suelo se ha incrementado un 500 %, desde que se aprobó la Ley de Suelo de 1998, actualmente vigente.

2ª.- Los niveles de promoción de vivienda protegida han caído también a mínimos históricos, sin que parezca que este problema, de primer orden para la sociedad española, deba encomendarse en exclusiva a la política y a la legislación de cada Comunidad Autónoma.

3ª.- El efecto conjunto producido por la legislación estatal actualmente vigente ha generado, en los ámbitos especializados, y en la propia sociedad, una creciente alarma en torno a los efectos indeseables de una espiral insostenible:

- La depredación del territorio (sobre todo en el litoral)
- La inaccesibilidad de la vivienda para importantes capas sociales,
- Las prácticas especulativas (ligadas a los criterios de valoración del suelo) y,
- por último, los serios escándalos de corrupción.

Claro está que el desarrollo urbano no es perverso en sí mismo, al contrario, suele estar íntimamente vinculado al desarrollo económico, y así ha sido, desde luego, en nuestro país (al igual que en el entorno europeo), en el que tienen una importancia estructural fundamental los sectores de la construcción y el turístico. La cuestión, por lo tanto, no consiste en debatir si se debe crecer o no, sino cómo se debe crecer, para que ese crecimiento sea duradero y redunde en una mayor calidad de vida de todos.

III. LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY DE SUELO.

Los objetivos perseguidos por el Proyecto de Ley que se analiza pueden resumirse, someramente, en los cuatro siguientes:

1º.- Ampliar la transparencia del sector inmobiliario y la participación de los ciudadanos en la toma y en el control de las decisiones urbanísticas.

En efecto, la Ley adopta varias medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados de suelo, tratando de hacerlos más transparentes y eficientes para combatir la especulación. Estas medidas se orientan, bien al tratamiento otorgado a los propietarios y promotores de las actuaciones de urbanización, bien a la colectividad en su conjunto.

a) En relación con las medidas aludidas en primer lugar, quizás una de las más importantes novedades es la apertura a la competencia, de la iniciativa privada en la gestión del suelo (ejecución del planeamiento).

El artículo 6 dispone, en efecto, que: *“La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: a) El derecho de iniciativa, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo”.*

Como puede observarse, se sigue permitiendo a las Comunidades Autónomas que contengan precisiones relativas a la iniciativa reservada a los propietarios del suelo. De hecho, las peculiaridades autonómicas en relación con esta cuestión son muy significativas, y afectan de manera sustancial a las relaciones entre el agente urbanizador y dichos propietarios. Por ejemplo:

- En cuatro CC. AA. (Andalucía, Canarias, Galicia y Madrid) el agente urbanizador funciona sólo como un sistema subsidiario requiriéndose previamente la existencia de incumplimientos de los propietarios.
- En una Comunidad Autónoma (Cataluña), no puede ponerse en marcha si no cuenta con el 25% de la propiedad incluida en el ámbito de gestión.
- En tres CC.AA. (Asturias, Murcia y La Rioja) este régimen es aún más estricto, de tal manera que en se requiere la concurrencia de circunstancias excepcionales o de urgencia para poder ponerlo en marcha.

Es decir, en realidad, solo en Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Navarra y Valencia, funciona como un sistema de actuación autónomo y de libre elección por parte de la Administración, que no tiene por qué quedar vinculada en dicha elección por la presencia de los propietarios.

En cualquier caso, la LS se propone dinamizar la gestión privada, ya sea en la urbanización del suelo, en la que contempla la adjudicación de las actuaciones urbanizadoras mediante procedimientos de publicidad, transparencia y concurrencia, ya sea en la edificación de solares o en la rehabilitación de edificios, en la que se prevé, asimismo, la posibilidad de sustituir la inactividad de los propietarios mediante concursos de iniciativas privadas, en lugar de tener que recurrir necesariamente a la expropiación, que suele ser más lenta y, desde luego, más onerosa para los propietarios (artículos 31 y 32, sobre la venta y la sustitución forzosas). En relación con estas dos últimas técnicas, el legislador estatal remite a la legislación autonómica la decisión de una posible minusvaloración en el justiprecio a adjudicar al propietario, cuyo límite se sitúa en el 50% del valor del inmueble.

Ello no hace olvidar las necesarias garantías de los propietarios, a los que se protege de eventuales abusos con la prohibición, bajo sanción de nulidad de pleno Derecho, de los convenios que pretendan imponerles más cargas u obligaciones que las legales, sin su consentimiento (artículo 16.3).

b) Desde un punto de vista social, la nueva Ley propone también avances de relieve. Enuncia, por primera vez, un catálogo mínimo de derechos y deberes de los ciudadanos en relación con el suelo y el urbanismo, y establece reglas prácticas que aumentan el control ciudadano sobre las decisiones urbanísticas (artículos 4 y 5, respectivamente).

La Ley introduce tres estatutos jurídicos básicos. El del propietario, en el que, como novedad, no se incluye el derecho a urbanizar (aunque sí el de promover la transformación del suelo y el de edificar), el del promotor de la actuación urbanizadora (que podrá ser o no propietario y en el que se encuentran todos los deberes típicos de las actuaciones de transformación de suelo) y el del ciudadano.

El legislador estatal entiende que la transparencia favorece la participación efectiva y la libre competencia, y con ambos elementos se lucha contra la corrupción. Por eso, en relación con los instrumentos de planificación urbanística -incluidos de manera muy especial los convenios a información pública (so pena de nulidad de pleno derecho), e incluir en ellos un resumen ejecutivo de los planes que se quieran alterar, para que cualquier operador y todos los vecinos puedan conocer de forma sencilla dónde se sitúa aquéllos que se quiere cambiar y de qué entidad son las modificaciones que se pretenden (Artículo 11).

ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DE LOS PROPIETARIOS DE SUELO

DERECHOS DE LOS PROPIETARIOS

1.- Uso y disfrute del mismo conforme al estado, características objetivas y destino, de acuerdo con la legislación aplicable, que engloba:

- realizar instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza y siempre que no tengan el carácter legal de edificación.
- participar en la ejecución de actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas.
- edificar sobre unidad apta para ello.

2.- Disponer de ellos siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de la relación entre ellas.

DEBERES DE LOS PROPIETARIOS

- Dedicar los terrenos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística.

- Conservarlos en condiciones legales: mantener la masa vegetal, evitar riesgos de erosión, incendios, daños a terceros, contaminación, etc.

- Deber de costear las prestaciones patrimoniales precisas para la implantación de usos no vinculados a la explotación primaria y las infraestructuras de conexión de la instalación, construcción o edificación con las redes generales.

- Participar en los deberes legales de promoción en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y permitir la ocupación de los terrenos por el promotor.

- Edificar en los plazos establecidos y conservar terrenos y edificios: seguridad, sanidad y ornato, mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

- Respetar las exigencias de la legislación aplicable y de la ordenación territorial y urbanística.

ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DEL PROMOTOR

Derechos	Deberes
<ul style="list-style-type: none"> - El <u>derecho de consulta</u> a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizarse para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación. - El <u>derecho de iniciativa</u>, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no se encomiende a la Administración Pública, y siempre que la legislación urbanística lo permita, y en el marco de las peculiaridades o excepciones que ésta pueda prever a favor de la iniciativa de los propietarios. 	<p><u>Entrega de suelo</u> para:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones incluidas en la actuación o adscritas a ella. - Participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas: con carácter general, entre el 5% y el 15% del suelo – libre de cargas de urbanización-, correspondiente a la edificabilidad media ponderada de la actuación, según disponga la Ley autonómica. - <u>Costear la urbanización</u> y las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios, incluyendo la potabilización, suministro y depuración de aguas, así como entregar las infraestructuras soporte de dichos servicios. - Garantizar el <u>realojamiento y el retorno</u> de ocupantes legales con residencia habitual en el ámbito. - <u>Indemnizar</u> los derechos sobre bienes que deban ser demolidos.

2º.- Asentar las políticas urbanas sobre las bases de un desarrollo urbano sostenible.

El aspecto ambiental constituye una de las mayores novedades que aporta el Proyecto. No sólo se reitera continuamente la necesidad de respetar el desarrollo sostenible (artículos 2, 4, 5, 10, 12, 15, etc.) sino que se introducen aspectos vinculantes en ese sentido.

El primero de ellos afecta a los criterios básicos de utilización del suelo, disponiendo el artículo 10.a) que el paso de la situación de suelo rural a suelo urbanizado deberá venir precedido de necesidades cuya satisfacción lo justifique, de tal manera que se preserve de la urbanización el resto del suelo rural. Además, éste suelo vuelve a definirse desde una naturaleza cuasi reglada (artículo 12.2,a). A ello se une una regulación, mucho más rigurosa, de las actuaciones de transformación urbanística del suelo, a las que el artículo 14 alude como actuaciones de urbanización (englobando tanto las de nueva urbanización como las de reforma interior o renovación) y como actuaciones de dotación (básicamente actuaciones aisladas en las que debe hallarse una nueva proporcionalidad entre el incremento de las dotaciones públicas previsto por el Plan, con las nuevas edificabilidades o usos permitidos por éste).

A continuación, en el Cuadro nº 2 que se adjunta, se incluye un resumen de los suelos que quedarían integrados en las dos situaciones básicas aludidas:

ESQUEMA SIMPLIFICADO DE LAS SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO

SITUACIÓN	TERRENOS QUE LA INTEGRAN
RURAL	<p>Suelos preservados de su transformación, en todo caso, y como mínimo</p> <p>A) Terrenos excluidos de la transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural.</p> <p>B) Terrenos sujetos a protección por los valores en ellos concurrentes, incluyendo los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos.</p> <p>C) Terrenos en los que se acrediten riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves.</p> <p>D) Cuantos otros estén previstos por la legislación de ordenación territorial o urbanística.</p>
	<p>Hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización</p> <p>El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado.</p>
	<p>Cláusula residual</p> <p>Cualquier otro que no reúna los requisitos para ser considerado suelo urbanizado.</p>
URBANIZADO	<p>Con carácter general</p> <p>El integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población y cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística.</p>
	<p>Con carácter especial</p> <p>Los integrados en núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, cuyas peculiaridades sean objeto de regulación por la legislación urbanística.</p>

El segundo aspecto aparece vinculado a la figura de los planes de ordenación territorial y urbanística, a los que se exige que se doten de un instrumento de evaluación ambiental estratégica que ordene las posibles actuaciones urbanísticas a desarrollar. Esta evaluación ambiental es ya una exigencia del Derecho europeo (Directiva 42/2001), como lo es también del nuestro (Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente), y del sentido común, en un país que goza y vive, en buena medida, de la riqueza paisajística y patrimonial de su territorio. Lo que ahora propone el Proyecto es articular esta evaluación de forma eficaz, evitando duplicaciones de trámites y dilaciones no deseadas, para lo cual, se integran en su procedimiento, todos los informes relevantes que ya son preceptivos según nuestra legislación en vigor, como son los de aguas, costas o carreteras, por ejemplo (artículo 15), informes que serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de los mismos de forma motivada.

El tercer aspecto se refiere al control de las actuaciones urbanizadoras de mayor impacto y envergadura, que producen una mutación radical del modelo territorial, para las cuales se exige que, cuando menos, se sometan a un nuevo ejercicio de pleno de la potestad de ordenación. Los casos concretos en los que concurren estas condiciones deberán determinarse por la legislación de ordenación territorial y urbanística (artículo 15.6), estableciéndose transitoriamente (DT Cuarta) unos criterios mínimos de sostenibilidad que afectarán a toda actuación que plantee:

- un incremento de la población superior al **20 %** de la total del municipio
- un incremento de la superficie de suelo urbanizado superior al **20 %** del total del municipio o del ámbito territorial afectado

3º.- Asegurar una mayor oferta efectiva de suelo para viviendas protegidas.

La LS introduce importantes medidas a favor de una oferta real, tanto pública, como privada, de vivienda protegida. Con esta medida se persiguen básicamente dos objetivos.

a) Moderar la escalada de precios en el medio y largo plazo, y, sobre todo

b) Facilitar el acceso a la vivienda de quienes se ven necesariamente excluidos del mercado libre.

En este sentido, el artículo 10 establece una reserva mínima de un 30 % del nuevo suelo residencial para este tipo de viviendas, si bien este porcentaje podrá ser modulado por las Comunidades Autónomas, con la finalidad de adaptarlo a sus necesidades diversas. Las excepciones a las que la Ley alude a este respecto sólo pueden derivar de la legislación urbanística, y tendrán en

cuenta, bien la especial consideración que merezcan determinados Municipios (habitualmente los de menor entidad, pero también se suele aludir a municipios turísticos o sin relevancia territorial), bien la especial naturaleza de determinadas actuaciones (aquellas en las que los usos predominantes son atípicos o inapropiados para este destino –comerciales, industriales o incluso, turísticos-).

La reserva legal de suelo para vivienda protegida ya rige en la mayoría de las Comunidades Autónomas, sin distinción de signo político, y no se han apreciado efectos inflacionarios en su implantación, pese a que en algunos territorios tiene un nivel muy superior al mínimo propuesto en el Proyecto. De hecho, diez Comunidades Autónomas establecen un porcentaje superior, tratándose en concreto de: País Vasco (75%), Castilla-La Mancha, Madrid y Navarra (50%) y Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y La Rioja (30%).

El Cuadro nº 3, que se inserta a continuación, contiene un análisis abreviado de la situación de esta reserva de fijación legal, de acuerdo con el régimen establecido por cada una de las Comunidades Autónomas.

PORCENTAJES¹ MÍNIMOS EXIGIDOS POR LAS LEYES URBANÍSTICAS

Ninguno	10%	20%	25%	30%	40%	50%	75%
<p>Andalucía (sectores con tipología no apta o con densidades inferiores a 15 V/Ha)</p> <p>Aragón (Municipios con menos de 5.000 hab. o sin relevancia territorial)</p> <p>Asturias (suelo urbano y suelo urbanizable no prioritario)</p> <p>Baleares (salvo en el municipio de Palma de Mallorca)</p> <p>Cantabria (suelo urbano, salvo que el Plan disponga lo contrario y suelo urbanizable no prioritario o en el que las necesidades del municipio no lo recomienden)</p> <p>Castilla-La Mancha (municipios con menos de 10.000 hab. y suelo urbano salvo lo que disponga el Plan)</p>	<p>Castilla y León (para el SUNC de Municipios con PG y para el SUBLE delimitado en municipios con más de 1.000 hab.)</p> <p>Murcia (sólo en el SUBLE)</p> <p>La Rioja (sólo en Municipios entre 1.000 y 5.000 hab.)</p>	<p>Canarias (Municipios de localización no preferente)</p> <p>Castilla y León (SUBLE D de Municipios con PG)</p> <p>Cataluña, en Municipios con menos de 10.000 hab. o que no sean capitales comarcales (se puede reducir en sectores con densidad inferior a 25 V/H)</p> <p>Galicia (SUC)</p>	<p>Cantabria (SUBLE de urbanización prioritaria)</p> <p>Extremadura</p> <p>Valencia Municipios zona A y singulares de la zona C</p>	<p>Andalucía</p> <p>Asturias (SUBLE de urbanización prioritaria)</p> <p>Baleares (sólo en Palma de Mallorca)</p> <p>Cantabria (en municipios afectados por el POL, salvo que pueda justificarse un % menor).</p> <p>Castilla y León (SUBLE ND)</p>	<p>País Vasco (SU sometido a PERI)</p> <p>Valencia Municipio de Valencia</p>	<p>Castilla-La Mancha (SUBLE de Municipios con más de 10.000 hab. o en los que otras circunstancias lo aconsejen)</p> <p>Madrid (fijado sobre el 90% del AR del SUBLE)</p> <p>Navarra</p>	<p>País Vasco (SUBLE de Municipios con más de 3.000 hab.)</p>

¹ Se establecen en función del aprovechamiento, la edificabilidad y la calificación residencial (es decir, sobre el techo construible), salvo en tres CC.AA., en las que se proyecta, directamente, sobre el suelo: Asturias, Cataluña y Cantabria.

Ninguno	10%	20%	25%	30%	40%	50%	75%
<p>Castilla y León (municipios con menos de 1.000 hab.)</p> <p>Extremadura (algunas UAS en suelo urbano, por decisión del Consejero)</p> <p>Galicia (el suelo urbanizable)</p> <p>Madrid (el suelo urbano)</p> <p>Murcia (suelo urbano y sectores sin destino residencial o de densidad mínima)</p> <p>Navarra (Municipios menores de 3.000 hab. Previo informe de la C.A.)</p> <p>La Rioja (Municipios menores de 1.000 hab.)</p> <p>País Vasco (Municipios menores de 3.000 hab. salvo decisión en contrario del Consejero).</p>		<p>Valencia Municipios zonas B y C</p>		<p>La Rioja (nuevos sectores SUBLE en municipios con más de 5.000 hab.)</p> <p>Cataluña (en Municipios con más de 10.000 hab. y capitales de comarca, así como en los PG que reclasifiquen SNU, pero se puede reducir en sectores con densidad inferior a 25 V/H)</p>			

RÉGIMEN ESPECÍFICO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA

Huesca, Teruel y Zaragoza		Municipios con más de 5.000 habitantes o de relevancia territorial	
40% SUBLE	30% SUC	20% SUBLE	15% SUC

DESCOMPOSICIÓN DEL CUADRO GENERAL EN ASPECTOS DIVERSOS

Tipo de Municipio	Clase de suelo	Urbanización no prioritaria	Compensación en metálico	Densidades mínimas	Caso a caso
<p>Andalucía (sin relevancia territorial -Regl. o POT)</p> <p>Aragón (más de 5.000 hab. por su carácter turístico, histórico o estacional y menos de 5.000 o sin relevancia territorial en todo caso)</p> <p>Baleares (el Reglamento determinará los excluidos. Por el momento, menores de 3.000)</p> <p>Canarias. Municipios con localización preferente.</p> <p>Castilla-La Mancha (menos de 10.000 hab., salvo situaciones de conurbación, influencia territorial u otras análogas).</p> <p>Castilla y León (menos de 1.000 hab. supresión y más de 1.000 sin PGO, limitación)</p> <p>Cataluña (menos de 10.000 hab. o no capitales comarcales)</p> <p>La Rioja (entre 1.000 y 5.000 hab, reducción y con menos de 1000 hab. eliminación)</p> <p>Navarra (menos de 3.000 hab., previo informe autonómico)</p> <p>País Vasco (menos de 7.000, salvo que el Consejero lo exija por la situación del mercado)</p> <p>Valencia (reducción en los de población entre 2.000 y 5.000 hab.)</p>	<p><u>En el suelo urbano:</u></p> <p>Asturias</p> <p>Cantabria</p> <p>Castilla-La Mancha</p> <p>Castilla y León</p> <p>Madrid</p> <p><u>En el suelo urbanizable</u></p> <p>Galicia</p>	<p>Asturias</p> <p>Cantabria</p>	<p>Castilla-La Mancha</p>	<p>Andalucía (menos de 15 V/H)</p> <p>Cataluña (menos de 25 V/H)</p> <p>Galicia (menos de 0,20 m2t/m2s)</p> <p>Murcia (mínima densidad)</p> <p>País Vasco (nº de viviendas posibilitadas, según disponga el Regl.)</p> <p>Valencia (menos de 0,30 m2t/m2s)</p>	<p>Andalucía (cuando esta tipología no sea la adecuada)</p> <p>Extremadura (el Consejero, en SU)</p> <p>Murcia (el Consejo de Gobierno, por la política de vivienda o la coyuntura del mercado)</p> <p>Cantabria (en los Municipios del POL si con menos % se satisface la demanda de dicho tipo de vivienda)</p> <p>Valencia (sectores de 2ª residencia o turísticos en los que esta tipología no sea adecuada)</p>

Además, la Ley contiene otras medidas (indirectas) que contribuirán indudablemente a la consecución de este objetivo. El establecimiento de nueva horquilla de rescate de plusvalías urbanísticas a favor de la comunidad que, además, va dirigido expresamente a los patrimonios públicos de suelo (artículo 16.1,b).

Dicha horquilla va, con carácter general, del 5 % al 15 %, y, con carácter excepcional, para las actuaciones especialmente lucrativas, hasta el 20% (contrástese con el 10% de la legislación en vigor). Las reglas establecidas por la Ley en orden a la determinación del porcentaje por parte de las CC.AA. son las siguientes:

- a) En las actuaciones de dotación, el porcentaje sólo se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.
- b) Con carácter general, el porcentaje no podrá ser inferior al cinco por ciento, ni tampoco superior al quince.
- c) Con carácter excepcional se podrá reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

Respecto de este rescate público de una parte de las plusvalías, interesa recordar que muchos países de nuestro entorno han articulado también figuras con este mismo fin: *planning gains* en Gran Bretaña, *plafond légal de densité*, en Francia o *concessione edilizia* en Italia.

Por otro lado, se permite a dicha legislación determinar los casos y condiciones en que se podrá sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento de este deber, salvo cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva del artículo 10,b). Se es consciente de que en España se han dado en ocasiones malas prácticas en la gestión del suelo de cesión obligatoria y gratuita, pero no es menos cierto que buena parte de la poca vivienda protegida promovida en la última década se ha hecho gracias a esos suelos.

4º.- Aumentar la eficiencia de los mercados de suelo, desincentivando la especulación con este bien, como demanda la Constitución.

Atención especial merece, en este punto, el nuevo régimen de valoraciones, que queda orientado a tasar la situación real del suelo y la inversión efectivamente realizada, además del riesgo asumido, pero en ningún caso las meras expectativas, es decir, aquellas que pudieran venir generadas por la aprobación del Plan. Se espera que estas medidas introduzcan una referencia moderadora en los precios del suelo a medio y largo plazo, desincentivando las prácticas de clasificación de suelo y de retención del mismo, con carácter

puramente especulativo. Además, este nuevo régimen introduce, a efectos expropiatorios, lo que es ya una realidad en el ámbito indemnizatorio por responsabilidad patrimonial de la Administración. Cabe recordar que el Tribunal Constitucional ha declarado, en relación con la responsabilidad patrimonial, que: *“... es evidente el paralelismo que guarda esta figura (art. 106.2 C.E.) con la expropiatoria (art. 33.3 C.E.), ambas recogidas a efectos competenciales en el art. 149.1.18º C.E., y modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano. Supuestos indemnizatorios, sea a título de responsabilidad administrativa o de expropiación forzosa, que no siempre cabe distinguir fácilmente (pues desde la perspectiva constitucional bien podrían calificarse también de expropiatorios algunos de los supuestos contemplados en los arts. 237 y ss. T.R.L.S.), pero que, en todo caso, encuentran su cobijo, en los términos indicados, en el art. 149.1.18º C.E.”*

De acuerdo con ello, la jurisprudencia española, en una línea doctrinal consolidada desde la década de los 80, ha sido clara a la hora de determinar los casos en los que la modificación del planeamiento que conlleve una desclasificación de terrenos genera responsabilidad patrimonial señalando que *“... el derecho del propietario ante la modificación del planeamiento sólo se patrimonializa cuando el propietario ha cumplido sus deberes. Sólo cuando un Plan ha llegado a la fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos”* (STS 27.03.1991 –RJ 1991/2024-, y en el mismo sentido Sentencia de 10 de junio de 1996 –RJ 1996/ 5145). De hecho, de manera mucho más rotunda, la STS de 12.02.1996 (RJ 1996/903) declaró que, pese a existir un Plan Parcial aprobado definitivamente, pese a establecerse en él una ordenación de los terrenos y construcciones con un determinado aprovechamiento, pese a su alteración con disminución del aprovechamiento antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución del mismo, pese al cumplimiento efectivo y en plazo de los deberes de cesión del diez por ciento del aprovechamiento medio y de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, el promotor de la urbanización *“no había cumplido con su obligación esencial de urbanizar, de todo punto necesaria para la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico [...], puesto que en dicha fecha [...] no se habían construido las dos depuradoras previstas, no existía alumbrado público y no se disponía de energía eléctrica ni de estaciones transformadoras, deficiencias suficientes para no poder considerarse como completa una obra urbanizadora”* lo que acarrea la inexistencia de lesión indemnizable por pérdida del aprovechamiento urbanístico de conformidad con los requisitos legalmente establecidos a juicio del Tribunal.

Pues bien, la Ley objetiva los criterios de valoración para, de un lado, garantizar a los operadores inmobiliarios una mínima seguridad jurídica y del tráfico mercantil para los casos en que se aplican y, de otro, asegurar la sustitución del bien en el mercado por otro en su misma situación real. Al fin y al cabo ese es el objetivo perseguido por la propia LEF.

Además, declara aplicables las valoraciones a cuatro tipos de expedientes administrativos distintos y a varios elementos. El Cuadro que se adjunta a continuación aclara sucintamente estas cuestiones:

ELEMENTOS A VALORAR			
Suelo, instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre ellos			
EXPEDIENTES DE VALORACIÓN			
Equidistribución de beneficios y cargas, en defecto de acuerdo	Fijación del justo precio en cualquier expropiación	Precio de la venta o sustitución forzosas	Indemnizaciones a cargo de la Administración.

En cuanto a las reglas de valoración aplicables, sucintamente, también son las que constan en el siguiente Cuadro:

SUELO RURAL		SUELO URBANIZADO		
No sujeto a transformación urbanística	Sujeto a transformación urbanística	Sin edificar, o con edificación ilegal o ruinosa	En proceso de edificación	Edificado
	No se ha iniciado la actuación	Valor de repercusión calculado de acuerdo con el método residual, aplicado al uso y edificabilidad del Plan	El que sea superior de estos dos: - Tasación conjunta del suelo y la edificación (si ésta es legal), utilizando el método de comparación para la edificación. - Valor de repercusión calculado de acuerdo con el método residual, aplicado al uso y edificabilidad del Plan	
El mayor de los dos valores obtenidos por el método de capitalización de rendimientos (renta real y renta potencial)	Se ha iniciado la actuación:			
	Valor de la iniciativa y de la promoción de la actuación			

Recuérdese que el dictamen del Consejo Económico y Social sobre este Proyecto ha sido consensuado entre los representantes de la patronal y los sindicatos en dicho órgano y aprobado por una amplia mayoría. En relación con

este asunto, dicho Dictamen sostiene que *“el régimen propuesto establece el necesario equilibrio entre el legítimo derecho del propietario del suelo a recibir un precio justo y la interdicción de la especulación y del enriquecimiento injusto de aquél que no ha ejercido sus derechos, ni ha cumplido sus deberes urbanísticos. Así, el nuevo régimen de valoraciones puede redundar en una menor tensión especulativa sobre el mercado de suelo en general y contribuir, con ello, a una menor repercusión de este factor en los costes de la promoción inmobiliaria”*.

En todo caso, el régimen transitorio incluido en el Proyecto ha establecido las cautelas necesarias para no dañar la confianza legítima de los inversores y facilitar así una transición no traumática al nuevo régimen legal².

IV. CONCLUSIONES

Se puede concluir afirmando que esta Ley es una Ley necesaria y oportuna, que se dicta desde las condiciones básicas de la igualdad y las bases económicas y ambientales de la ordenación del suelo como un recurso esencial para nuestro futuro. De ahí que se haya optado por esa denominación.

La Ley de Suelo apuesta por fijar un entorno de mayor seguridad jurídica, de mayor transparencia y de mayor competencia de iniciativas, lo que debe mejorar su eficiencia. Ello no obsta para que, también, se apueste por una buena regulación y, sobre todo, por una iniciativa pública capaz de abordar con eficacia todas las externalidades de este singular mercado, sobre todo las de orden ambiental o social, con el objetivo de reforzar su equidad.

Así lo han sabido ver la gran mayoría de las organizaciones que han sido consultadas durante la tramitación del Proyecto de Ley, desde la FEMP a la patronal y los sindicatos representados en el CES, pasando por organizaciones ecologistas y colegios profesionales.

Madrid, 30 de mayo de 2007

² De hecho, la DT 3^a establece una excepción a la regla general de aplicación de las valoraciones a todo expediente al que le afecte, a partir de su entrada en vigor, en relación con el suelo urbanizable delimitado o sectorizado (que, además, cuente con condiciones de desarrollo). Estos suelos se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, en la nueva redacción otorgada por la Ley 10/2003. La única cautela a este respecto es que no hayan vencido los plazos de ejecución del planeamiento correspondiente o, en caso contrario, que la causa sea imputable a la Administración o a terceros. Si este plazo no existiera, se entenderá que es de 3 años, contados desde la entrada en vigor de esta Ley.