

INCIDENCIAS EN LA LEY DEL SUELO DE GALICIA DE LA LEY ESTATAL 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES.

JUAN J. BÉRTOLO CADENAS
Inxeñeiro de Camiños, Canais e Portos
Doutor en Dereito

1.- CONSIDERACIONES PREVIAS

La promulgación de la Ley del Suelo de 1956 supuso un cambio substancial de la regulación civilista del derecho de propiedad del suelo vigente hasta entonces, en cuanto que dio lugar a que se considerara la ordenación urbanística como función pública, trasladando así, a una decisión administrativa, lo que el art. 350 del código civil remitía a la mera conveniencia del propietario.

En efecto, el art. 350 del código civil disponía que *“el propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía”*, y esto se traducía en una opinión generalizada de que el **ius aedificandi**, el derecho a edificar, era un derecho atribuido al propietario de un terreno por el cual éste, en fuerza de su dominio, podía hacer en él lo que estimase conveniente, y por lo tanto *profundizarlo con plantaciones o elevar edificios sobre el suelo pero, se matiza, admitiendo que la ley o las ordenanzas locales por razones de interés público o beneficio de los vecinos, podían imponer límites o restricciones a este derecho, que pueden consistir o no en servidumbres*¹.

En esa línea de pensamiento resultaba aclaradora la STS de 26 de diciembre de 1874 en cuyos fundamentos jurídicos se especifica que *“este derecho inherente al dominio sólo*

¹ LOBATO GÓMEZ, J. Miguel.- **Propiedad privada del suelo y derecho a edificar**.- Editorial Montecorvo.- Madrid, 1989.- Pág.419.

puede ser limitada por una servidumbre establecida sobre dicho solar con arreglo a las disposiciones legales, o por ordenanzas municipales que regulen la materia". El propietario del suelo, por tanto, tenía derecho a edificar en el mismo según su conveniencia, aunque no según su arbitrio, puesto que para ejercitar el *ius aedificandi*, debía hacerlo con sujeción a lo dispuesto en las diferentes disposiciones que configuraban el ordenamiento jurídico.

De hecho, esta concepción civilista del derecho de propiedad se mantuvo sin fisuras hasta la promulgación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, momento en el que se opera una modificación muy substancial del régimen jurídico de la propiedad del suelo, dirigida a asegurar la utilización del mismo como propiedad privada pero sujeta a un régimen jurídico distinto de la teoría civilista y en el que surge el concepto de compensación social, en armonía con los intereses de la colectividad.

La nueva legislación urbanística del 56, inspirada en una concepción del urbanismo como función pública articulada en torno a un nuevo instrumento de ordenación, el planeamiento, da lugar a un importante cambio de óptica en la configuración jurídica del derecho de propiedad inmobiliaria, y al nacimiento de dos corrientes:

- * La primera sería la propugnada por aquellos que consideraban que el derecho a edificar, el *ius aedificandi*, era el contenido esencial de la propiedad privada y subsistiría preexistiendo al Plan, siendo anterior a cualquier ordenación urbanística. Como expone Lobato Gómez, esta corriente *busca su engarce con la situación anterior a la Ley del Suelo de 1956, en un intento de reinterpretación del art. 350 del Cc, entendiéndose que la facultad del propietario de un terreno de efectuar en él las obras que le convengan con sujeción a las leyes, reglamentos, ordenanzas y planes de ordenación urbana en vigor, es inherente a su derecho de la propiedad y, en consecuencia, preexiste al Plan*².
- * La segunda sería la de los que mantenían que las posibilidades de edificación derivaban del Plan, el cual, por lo tanto, era el que otorgaría o no tal derecho. Para sus defensores, el suelo sería un mero elemento de localización, circunstancia evidente respecto a las construcciones destinadas a viviendas, a usos industriales o a cualquier otra actividad análoga, pero todavía más clara en relación con el suelo que la ley de 1956 denominaba rústico, que se traducía en mero lugar de radicación de una empresa agraria.

Para algunos administrativistas, como es el caso de García Enterría y Parejo Alfonso, el legislador de 1956 tuvo que partir de una nueva concepción de la ciudad, en la que *ésta, es, con toda evidencia, un hecho colectivo, y un hecho colectivo que condiciona en forma decisiva la vida entera de sus habitantes*³. Para estos autores, en el momento en

² LOBATO GÓMEZ, J. Miguel.- Ob. Cit. Ref (1).- Pág. 547.

³ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.- **Lecciones de urbanismo**.- Editorial Civitas .- Madrid, 1979.- Pág. 403.

que se promulga la citada Ley, carecía ya de justificación alguna confiar las decisiones capitales sobre ese hecho colectivo, la ciudad, a la simple conveniencia de unos cuantos propietarios privados de terrenos como postulaba el art. 350 del Cc, especialmente, cuando esa conveniencia se basaba, por lo general, en motivos de ganancia económica, dando lugar a dos efectos disfuncionales claves:

De un lado, una clara tendencia al agotamiento del óptimo de posibilidades edificatorias materialmente posible sobre cada parcela, lo que conducía inexorablemente a una sobredensificación de las ciudades, a una liquidación sistemática de sus jardines, huertas y espacios verdes interiores, a una conversión en suelo urbano de todo suelo rústico susceptible de entrar en tiempo más o menos inmediato en el mercado de la vivienda, mercado impulsado por un proceso frenético, como la historia no había conocido nunca hasta entonces, de concentración urbana de la población.

Por otro lado, esa búsqueda del beneficio económico normalmente fácil y hasta espectacular, se presentaba claramente *como un proceso de apropiación de plusvalías no ganadas por los propietarios, sino generadas por el propio hecho colectivo de la ciudad y de su expansión, y cuyo importe, lo que también era sumamente grave, se apartaba en su beneficio exclusivo por dichos propietarios, sin atender con él las exigencias de servicios colectivos que su propia actividad edificatoria venía a ocasionar (calles, alcantarillado, agua, electricidad, teléfono, transportes, escuelas, parques, servicios sanitarios y sociales), sino que tales exigencias se trasladaban a los Municipios como cargas colectivas -a éstas sí se les reconocía este carácter- que eran, teniendo éstos que atender a pura pérdida, y normalmente sin posibilidades financieras reales, a ese conjunto de necesidades apremiantes que era el rastro inseparable de todo proceso de urbanización*⁴.

En ese caldo de cultivo, resultaba insostenible mantener un sistema en el que el criterio de distribución de los beneficios y cargas del urbanismo se traducía en que la apropiación exclusiva de las ventajas era para los propietarios y la atribución de las cargas para las Administraciones públicas, por lo que no fue de extrañar que se revelase ante la sociedad como insoportable moral, social y políticamente. De hecho, la consecuencia directa más inmediata de aquella toma de conciencia, fue la mayor crisis sufrida por la más destacada institución dominical privada, configurada sobre los principios individualistas que proceden del Derecho Romano y de las codificaciones del siglo XIX, el **ius aedificandi**.

En efecto, al producirse una disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones de las que se ve privado el propietario para ser atribuidas al poder político, el sistema se orienta hacia la atribución de toda decisión que afecte al uso y destino urbano de cualquier suelo a un instrumento jurídico-público y, mientras en el mundo anglosajón se

⁴ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.- Ob. Cit. Ref (3).- Pág. 404.

designa a la posibilidad de transformación del suelo como consecuencia de la edificación, **development rights**, es decir, derechos de desarrollo urbano, en España prevaleció el romanismo del término **ius aedificandi**, si bien en el sentido más actual de “**actos de edificación y uso del suelo**” -es decir, aquellos a los que se refiere el art.178 del TRLS de 1976, tales como parcelaciones urbanas, movimientos de tierra, obras de nueva planta o colocación de carteles de propaganda pero, en todo caso, unos y otros -derechos de desarrollo urbano, derecho a edificar o derecho a actos de edificación y uso del suelo- dejaron de ser *facultades de la propiedad del suelo para pasar a constituir el contenido de decisiones públicas, obra del imperium y no del dominium* ⁵.

Sobre dicha base, la Ley del Suelo de 1956 supone una ruptura con el sistema establecido, intentando canalizar parte de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización hacia la financiación de servicios de infraestructura y dotaciones públicas, cuya exigencia imponía la citada ley con la urbanización de los terrenos, evitando que esas plusvalías pasaran directamente, y en exclusiva, a los propietarios del suelo para que éstos las retiraran del proceso como un beneficio propio.

Esta ruptura con el sistema civilista anterior a la Ley del Suelo de 1956, se potencia con la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975, que se materializaría después en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo de 9 de abril de 1976.

A partir de su promulgación, el régimen urbanístico del suelo pasa a caracterizarse por un hecho nuevo, son la Ley del Suelo y los planes aprobados conforme a ella, los instrumentos que determinan el contenido de todas las construcciones y usos de transformación no constructivos propiamente, que sobre dicho suelo puedan hacerse, y no la conveniencia de los propietarios, actuando libremente, como ocurría en el sistema anterior a la Ley de 1956.

La técnica utilizada a partir de entonces, tanto por la Ley del Suelo como por el Planeamiento, para determinar los usos del suelo de una manera vinculante, se basa en la instrumentación de dos conceptos: la **clasificación del suelo** y su **calificación urbanística**. A través de ambas operaciones se define el destino previsto para el uso de los predios, no pudiendo apartarse del mismo el propietario de aquellos, ni hacer sobre ellos construcción o transformación física alguna, de modo distinto al regulado por el Plan.

Se va configurando así, una ordenación urbanística que establece límites a las facultades del derecho de propiedad, que si bien no constriñen ni reducen o condicionan el ejercicio de unas supuestas facultades dominicales ilimitadas con anterioridad a que dicha ordenación se produzca, sí determina sus límites ordinarios, es decir, los que definen el contenido normal de la propiedad, en la línea doctrinal de considerar que no existen derechos ilimitados, por-

⁵ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.- Ob. Cit. Ref (3).- Pág. 405.

que la esencia misma del orden jurídico es, precisamente, articular un sistema de límites entre las posiciones particulares de todos sus sujetos.

Surgen también, dentro de esta nueva configuración de la ordenación urbanística, los denominados **deberes positivos**, impuestos a los propietarios como técnica de compensación de los beneficios que reciben a través del planeamiento, y que son correlativos a la asignación y delimitación de sus facultades de aprovechamiento. En ese sentido, el art. 76 del TRLS de 1976 era concluyente: *“Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los planes de Ordenación”*.

Por otra parte, tales deberes se definían en el TRLS de 1976, y más específicamente, en el art. 83,3 para los propietarios de suelo urbano y en el art. 84,3 para los propietarios de suelo urbanizable concretándose, sucintamente, en los deberes de:

- * Ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de Educación General Básica al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente. Este deber afectaría a los propietarios de suelo urbano. No obstante, se exigía también el deber de realizar esas mismas cesiones y además las de zonas deportivas públicas y de recreo y expansión, centros culturales y docentes y cualquier otro servicio público necesario según el ordenamiento, a los propietarios de suelo urbanizable.
- * Ceder los propietarios de suelo urbanizable el 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector en que se encuentre la finca.
- * Costear íntegramente la urbanización en la cuota que les corresponda, tanto los propietarios de suelo urbano como los de suelo urbanizable.
- * Edificar forzosamente los solares de su propiedad, en los plazos que determina el Plan o, en su defecto la legislación urbanística, tanto unos como otros tipos de propietarios.

Se institucionalizaba así, de manera especial, un deber **ex novo**, la cesión obligatoria y gratuita a la Administración actuante -generalmente los Ayuntamientos- del 10 por 100 del aprovechamiento medio lucrativo por parte de los propietarios del suelo que el planeamiento hubiese calificado como suelo urbanizable.

Es de destacar, al respecto, que *aún cuando el precepto legal que ampara la obligación de proceder al ejercicio de este nuevo deber positivo (art. 46.3.c del TRLS de 1976) parece configurar una mera facultad de la Administración, debe entenderse que tal no*

es el propósito de la norma, sino mas bien el de articular una verdadera potestad de obligatorio ejercicio, en el sentido que proceda ⁶.

Poco después de la promulgación del TRLS de 1976 y de los Reglamentos que la desarrollaban, la Constitución de 1978 consagra el principio de la función social del suelo, estableciendo en su art. 47 las pautas definidoras de su contenido, que podemos resumir en tres: *la garantía del derecho a una vivienda digna y adecuada; el mandato a los poderes públicos de hacer efectivo ese derecho mediante la utilización racional del suelo, evitando la especulación; y, la participación de la Comunidad -por medio de las instituciones que la representan- en la plusvalía que genera la acción urbanística de los entes públicos* ⁷.

Esta nueva configuración del concepto de propiedad, nacida al amparo de la Constitución, incide inmediatamente sobre el régimen del suelo determinado por el TRLS de 1976 -cuyas líneas conceptuales han quedado descritas en los párrafos anteriores- exigiendo, en opinión de diversos sectores institucionales y varios profesionales y expertos en materia de urbanismo, una revisión en profundidad de la legislación vigente, al estimar que existen una serie de factores que requieren la ineludible y urgente atención de la Administración del Estado, a pesar de que el art. 148.1.3ª, al establecer que las Comunidades Autónomas podían asumir la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, parecía haber dejado como única iniciativa de aquellas -una vez que así lo establecieran en sus Estatutos de Autonomía (cosa que hicieron todas ellas)- cualquier posibilidad de modificación del régimen instaurado por el TRLS de 1976. Menéndez Rexach, en particular, consideraba que el Estado debía intervenir, a causa de los factores siguientes:

- * *Insuficiente participación de la Comunidad en la plusvalía que genera la actividad urbanística en suelo urbano. En esta clase de suelo, la más necesitada de dotaciones públicas, los propietarios se apropiaban de la práctica totalidad del aprovechamiento lucrativo permitido por la ordenación en vigor, sin apenas contrapartidas y con las consiguientes desigualdades entre aquellos por la inexistencia de mecanismos de distribución equitativa de beneficios y cargas. Los planes (sobre todo, los de las grandes ciudades), intentaron suplir esas deficiencias, estableciendo mecanismos de equidistribución semejantes a los aplicables en suelo urbanizable, cuando se actuaba a través de unidades completas o por la vía de las transferencias de aprovechamientos cuando se trataba de actuaciones aisladas.*

⁶ GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano.- Ob. Cit. Ref (3).- pág. 444.

⁷ MENÉNDEZ REXACH, Angel .- **Presupuestos constitucionales del urbanismo y delimitación de competencias del Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales** .- Curso de Derecho Urbanístico e Inmobiliario (EGAP) .- Santiago de Compostela, 1994.- Pág. 1.

- * *Criterios de valoración de suelo insatisfactorios, que suponían un serio obstáculo a las pretensiones administrativas de ejecutar el planeamiento por el sistema de expropiación y que, además, resultaban incoherentes con los aplicados para determinar el justiprecio en la expropiaciones no urbanísticas, es decir, las que se llevaban a cabo al amparo de leyes sectoriales (carreteras, aguas) y no en ejecución del planeamiento.*
- * *Insuficiencia de los instrumentos legales de intervención de los poderes públicos en el mercado inmobiliario, ya que si bien era cierto que el TRLS de 1976 regulaba diferentes técnicas (enajenación forzosa de solares sin edificar a través del Registro de Solares, constitución de derechos de superficie, Patrimonio Municipal del Suelo), también lo era que alguna de ellas resultaban de difícil aplicación por su complejidad o lentitud (Registro de Solares), mientras que otras se utilizaron poco o nada, por falta de recursos, de voluntad o de ambas cosas (Patrimonio Municipal del Suelo) ⁸.*

En todo caso, fruto de ese clamor y de la idea de que una redefinición más limitativa de la propiedad del suelo resultaría mas adecuada al momento, se elaboró la ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones del suelo, cuyo articulado se configuró con tres regímenes de aplicación diferentes según que la competencia estatal que los determinaba se considerara -por parte del legislador- como plena, básica o supletoria. Este triple carácter de los preceptos que constituyen el articulado de la ley 8/1990 fue recogido, así mismo, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, siendo de destacar que, en ambos textos, se parte de una nueva concepción de la propiedad del suelo, configurada como una asunción gradual de facultades, que se fundamenta en la articulación de un binomio **derechos-deberes** que gravita sobre todo propietario de suelo afectado por un determinado planeamiento.

En esa nueva concepción del régimen urbanístico del suelo, además, el deber de ceder de forma obligatoria y gratuita el 10 por 100 del aprovechamiento medio del suelo urbanizable, se transforma -mediante una nueva vuelta de tuerca- en el derecho de la administración actuante a percibir el 15 por 100 del aprovechamiento tipo de la correspondiente área de reparto o unidad de ejecución. De hecho, el art.16 de la citada Ley 8/1990 establece que “*el aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por el titular de un terreno será el resultado de referir a su superficie el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre*”, tesis recogida también en el art.27 del TRLS de 1992, abarcando este derecho de la administración actuante, no sólo al ámbito del suelo urbanizable (como establecía el TRLS de 1976 con respecto al deber de cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio del sector), sino también al ámbito correspondiente al suelo urbano.

⁸ MENÉNDEZ REXACH, Angel .- Ob. Cit. Ref (7) .- Pág. 3.

Se produce, por tanto, un cambio sutil en el concepto, no se trata ya de un deber del propietario de ceder a la Administración actuante un porcentaje del aprovechamiento lucrativo que le correspondería por aplicación de los parámetros de edificabilidad del planeamiento que le afecta, sino que a partir de la promulgación de la Ley de Reforma de 1990, el propietario ya no lo es de toda la edificabilidad que corresponde a su terreno y de la cual debe ceder una parte a la Administración para que ésta recupere la plusvalía generada por la colectividad, sino que por el contrario, el propietario sólo lo es -por imperio de la ley- del 85 por 100 de la edificabilidad que el planeamiento hace recaer sobre el suelo de su propiedad, al tiempo que la Administración actuante deviene -asimismo por imperio de la ley- en propietario del 15 por 100 restante, desde el momento mismo y por el mero hecho de que la misma tenga lugar, de la aprobación del Plan que sobre dicho suelo sea de aplicación.

Si a ello unimos la interrelación que, con respecto al cumplimiento de los plazos señalados en el planeamiento, detenta la gradual adquisición de los diferentes y sucesivos derechos que contemplaba la legislación urbanística estatal de 1990 y 1992: derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, derecho a edificar y derecho a la edificación, de tal forma que el incumplimiento de uno de los plazos por parte del propietario, originaba la aplicación de un castigo que incidía inmediatamente en su ya de por sí limitado derecho de propiedad, nos encontramos con la culminación de un proceso progresivamente radicalizado, cuyo mas claro exponente sería la disposición transitoria tercera del TRLS de 1992, en cuyo texto se fijan los siguientes plazos con carácter supletorio de los que en principio pudieran figurar en el correspondiente Plan, y que tendrían consecuencias directas para el propietario de un determinado suelo -como ya se ha indicado- en caso, claro está, de incumplimiento de los mismos:

- * Tres años desde la entrada en vigor de la Ley 8/1990, para el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en suelo urbanizable o apto para urbanizar.
- * Dos años desde la vigencia de la citada Ley, para el cumplimiento de los expresados deberes en polígonos o unidades de actuación delimitados en suelo urbano.
- * Dos años para la conversión de parcelas en solares y solicitud de la correspondiente licencia de edificación en suelo urbano, a partir asimismo de la vigencia de la Ley 8/1990, salvo que en los primeros seis meses se hubiera solicitado la delimitación de una unidad de ejecución, en cuyo caso el plazo se computaría desde la aprobación de la misma.
- * Un año para solicitar la licencia de edificación en aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, merecieran la condición de solar.

Dado que el TRLS de 1992 se publicó en el BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992, tales exigencias devenían en la praxis, en obligar a que de una forma inmediata -quasi milagrosa-

se llevara a cabo la urbanización de los terrenos comprendidos en toda unidad de ejecución con planeamiento aprobado y a que se pagaran, además, y de forma, asimismo, inmediata, las licencias de todos los solares vacantes existentes entonces en España.

Se pretendía, por consiguiente, conseguir en un periodo de recesión económica, y por mero mandato de la ley, que los propietarios de suelo desarrollaran la gestión y urbanización -en un tiempo ridículamente corto- de unos terrenos de su propiedad, cuyo planeamiento habían acometido en un momento económico diferente y, aún cuando la situación del mercado les había aconsejado, desde el punto de vista empresarial, no acometer tal tipo de actuación en tales momentos. Se pretendía, además, que los propietarios de solares abonaran las licencias de edificación de todos los existentes que estuvieran sin edificar en España, en 1990, a pesar de que en la mayoría de los casos su edificabilidad se hubiera visto reducida por el deber de ceder a la Administración un 10 por 100 de su aprovechamiento si se habían visto sujetos a la normativa de 1976, o hasta un 85 por 100 del aprovechamiento posible, si por el contrario, ya hubiesen estado sujetos -durante la tramitación del correspondiente planeamiento- a la normativa vigente a partir de 1990.

Todo ello, por otra parte, bajo la amenaza de la “espada de Damocles” para los primeros, de perder el derecho a urbanizar si lo hubiesen alcanzado y no procedieran a ejercitarlo urbanizando en los plazos exigidos (art. 25 del TRLS de 1992), y para los segundos, de perder el 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico adquirido tras haber urbanizado, haber cumplido los deberes de equidistribución y haber procedido a materializar las cesiones exigidas por la ley (art.30 del TRLS de 1992).

Si a ello añadimos, la crisis económica en que a partir de principios de los noventa se vio sumida España y que afectó de forma especialmente grave al sector de la construcción y al de la promoción inmobiliaria, tal pretensión del legislador devino en una cuestión de imposible cumplimiento. Ante la constatación, pues, del incumplimiento generalizado de tales deberes, ese hecho habría exigido medidas inmediatas por parte de la Administración. Mas concretamente, y de acuerdo con las determinaciones del art. 42 del TRLS de 1992, al producirse en masa -como sucedió en la realidad- ese incumplimiento generalizado de los deberes urbanísticos exigidos por aquella normativa, los Ayuntamientos tendrían que haber tomado las medidas señaladas en la misma, empezando por notificar a los interesados la iniciación del correspondiente expediente declarativo del incumplimiento de tales deberes urbanísticos, y proceder a continuación a ejercitar sus potestades de expropiación o de sujeción al régimen de venta forzosa de los terrenos y/o solares afectados en el plazo de un año desde la constatación del incumplimiento que correspondiera en cada caso particular y, en consecuencia, se debía haber procedido a la expropiación o a obligar a la venta de todos los solares que estuvieran en tal situación, y en toda España, y en caso de que no lo hicieran así los Ayuntamientos -que fue lo que realmente sucedió- debían haber procedido a expropiarlos, por subrogación, las respectivas Comunidades Autónomas, debiendo destinar además los terrenos así expropiados, a los fines previstos en el art. 280.1 del TRLS de 1992,

es decir, a la construcción de viviendas sujetas a alguno de los regímenes de protección pública o a otros usos de interés social de acuerdo con el planeamiento urbanístico, lo que no sólo no se llevó a cabo sino que ni siquiera llegó a plantearse.

En consecuencia, la extrapolación al límite de la utopía, de la imposición de deberes con la carga de una penalización, a aplicar sólo a los propietarios del suelo, sin que correlativamente se impusieran deberes y cargas similares a la Administración actuante condujo - inexorablemente- a un callejón sin salida.

Como complemento del panorama descrito, hay que señalar además que, en el periodo inmediatamente siguiente a la publicación de la Ley 8/1990, las diferentes administraciones se vieron incapaces de cumplir siquiera con las obligaciones que habían contraído con respecto a la ejecución de programas de urbanización, así como de los demás programas de obras que gestionaban directamente (autovías, planes de carreteras, obras hidráulicas o planes de viviendas) . Sin duda, tal incumplimiento por parte de la Administración tenía su justificación, en la deflación que conllevan los ciclos económicos en determinados momentos, como sucedió entonces. Pero no resulta de recibo no prever que algo parecido pudiera suceder con los administrados.

El resultado de todo ello, fue que el marco jurídico propugnado por las leyes urbanísticas de 1990 y 1992, terminó en un *“fracaso, que hoy es imposible ignorar”*, como resalta la exposición de motivos del proyecto de ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, aprobado por el Consejo de Ministros en mayo último y remitido a continuación al Congreso, para su tramitación por el procedimiento de urgencia, y cuyo texto analizaremos en los siguientes epígrafes.

La citada situación exigía la ruptura del “nudo gordiano” que la había originado, es decir, la modificación de una normativa que en situaciones límite se mostraba inadecuada para resolver los problemas planteados. La **exposición de motivos** del proyecto de ley considera, además, que el ordenamiento así impuesto había originado *“una limitación artificial de la oferta del suelo que llega a hacer imprevisible una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final”* añadiendo que ello exigía una rectificación *“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”*.

Ahora bien, antes de que los nuevos representantes de la Administración del Estado, procediesen a la elaboración del proyecto del nuevo texto legal que pretende sustituir a dos textos tan complejos y ambiciosos como la ley 8/1990 y el TRLS de 1992, se produjo otro hecho clave que conmovió los cimientos del moderno urbanismo español, se trata, claro está, de la sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997.

Esta sentencia derogaba, por una parte, la ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y, por otra, declaró inconstitucionales a la mayor parte de los trescientos preceptos que comprendía el TRLS de 1992: de forma directa lo hizo con sesenta y seis artículos (total o parcialmente), tres disposiciones adicionales y cinco disposiciones transitorias, y al mismo tiempo, por vía indirecta, declaró la inconstitucionalidad de otros ochenta y cuatro artículos, una disposición adicional y cuatro disposiciones transitorias, por estimar como inconstitucional la disposición final única que consideraba supletorias esas ochenta y nueve disposiciones -enumeradas exhaustivamente- sin que existiera aquiescencia para ello, por parte de las Comunidades Autónomas, entidades territoriales a las que -en opinión del alto Tribunal- la Constitución de 1978 otorga, en relación con sus respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de urbanismo.

Pues bien, el periodo de incertidumbre que en materia de urbanismo abrió esta sentencia del Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, exigía una rápida actuación legislativa no sólo por parte del Estado, sino también de las Comunidades Autónomas, ante el vacío normativo en el que se encontraron muchas de ellas, al no haber legislado ex novo en la materia. No es pues de extrañar que Cantabria, que había interpuesto el recurso de inconstitucionalidad 2479/90 contra la ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, se viera abocada a promulgar -a fin de no encontrarse con un profundo vacío legal en tan importante materia- la ley puente de 25 de mayo de 1997, por la que prácticamente hacía suyos los contenidos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Algo parecido sucedía con respecto a la Comunidad de Madrid que se encontró, tras la publicación de la citada sentencia (BOE de 25 de abril), con que la estructura básica de su ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo quedaba, así mismo, vacía de contenido. Caso a parte, pero con resultados casi idénticos, los ofrece a su vez el País Vasco que, al no estar de acuerdo con el porcentaje de apropiación del aprovechamiento lucrativo destinado a los municipios (o, en su caso, a la correspondiente Administración actuante), rebajado del quince al diez por cien -primero por el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio y posteriormente por la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales que lo ratificaba- se vio obligada a promover, así mismo, una ley urbanística puente.

La Administración del Estado que, aún cuando se había manifestado tras el cambio de gobierno de 1996, partidaria de modificar el marco jurídico vigente en materia de urbanismo, se había tomado con calma la modificación integral de dicha normativa, tras adoptar las medidas liberalizadoras en materia de suelo reguladas por las normas ya citadas de junio de 1996 y de abril de 1997, se vio asimismo obligada a tomar medidas legislativas urgentes, al encontrarse con la insólita situación que se derivaba de la necesidad de aplicar una sentencia tan insólita como la del 20 de marzo de 1997.

Consecuencia, pues, de esa urgencia que acuciaba a la Administración del Estado, en cuanto a la necesidad de ejercitar la potestad legislativa respecto a sus competencias en materia de urbanismo, es esta **ley sobre régimen del suelo y valoraciones** que se pretende analizar.

Se trata de un texto sucinto y que, al contrario del Texto Refundido de 1992, no trata de convertirse en una norma omnicompreensiva y cerrada que apenas deje resquicios para que las Comunidades Autónomas puedan desarrollarla, sino que tratando de ser respetuosa con las conclusiones de la mencionada sentencia del Tribunal Constitucional, se limita regular tan compleja materia a través de cincuenta y seis disposiciones, de las cuales cuarenta y cuatro constituyen el texto articulado y el resto lo conforman cinco disposiciones adicionales, cinco transitorias, una derogatoria única y una final también única.

Es de resaltar, además, que el texto de ley estima que -de todos sus preceptos- veinticuatro artículos completos (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 34, 41, 42 y 43) uno parcialmente considerado (el 44.1), cuatro disposiciones adicionales (segunda, tercera, cuarta y quinta) y cuatro transitorias (primera, segunda, tercera y cuarta) se constituyen en legislación básica a tenor de lo establecido en el art. 149.1.13^a, 18^a y 23^a o tienen carácter de condiciones básicas en virtud del art. 149.1.1^a de la CE. Estima además, que el resto de los preceptos, aunque regulan diversos aspectos relacionados con el urbanismo, son de competencia exclusiva del Estado, en base a lo dispuesto en el art. 149.1.4^a, 8^a y 18^a de la misma CE.

Por otra parte, y dado que casi en paralelo con la publicación de la STC de 20 de marzo, se publicaba también la ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, y que ésta se constituye, tras la publicación de la STC 61/1997, en el texto fundamental del marco urbanístico aplicable en Galicia -aún cuando tenga que adaptar diversos artículos al contenido del nuevo texto estatal- se considera conveniente estudiar -al mismo tiempo que se analiza el texto de la nueva ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones- sus implicaciones con respecto a la ley gallega, especialmente, en lo relativo a aquellas de sus especificaciones que demanden una urgente adaptación desde el momento mismo de la entrada en vigor de la nueva norma estatal.

2.- RÉGIMEN URBANÍSTICO Y CLASIFICACIÓN DEL SUELO.

El Estado, según ha reconocido la sentencia del Tribunal Constitucional y justifica la exposición de motivos de la nueva ley, si bien carece de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio -al menos en sentido propio- tiene, en cambio, plena competencia para regular el derecho de propiedad del suelo a fin de conseguir, el exacto cumplimiento del principio constitucional de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio, en todo el territorio nacional.

Le corresponde también, la competencia exclusiva para regular otras materias profundamente interrelacionadas con el urbanismo como la **expropiación forzosa**, las **valoraciones**, la **responsabilidad de las administraciones públicas** o el **procedimiento administrativo común**.

Por tanto, teniendo estas consideraciones en cuenta, y dentro de esos límites, la ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, determina que es objeto de la misma “*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*” (art. 1). Es decir, configura el régimen jurídico del suelo, en cuanto su carácter básico, de forma que su contenido deba ser asumido, aunque también sea desarrollado por las Comunidades Autónomas.

Se opone, en este sentido, por tanto a la afirmación contenida en el apartado 2 del art. 1 de la ley gallega, que establece que “*el régimen urbanístico del suelo y la regulación de la actividad administrativa con él relacionada vendrán determinados por lo establecido en esta ley o, en su virtud, por los instrumentos de ordenación en ellas previstos*”, lo que supondría que todo el régimen jurídico del suelo estaría regulado por la ley del suelo de Galicia y sólo por ella, cuando -en función de la STC de 20 de marzo de 1997- las leyes urbanísticas elaboradas por las diferentes Comunidades Autónomas deberán adaptarse, en lo que se refiere a este aspecto básico, al contenido de la ley estatal, una vez ésta adquiriera el estatus de ley formal, cuando se cumpla el plazo de veinte días que fija el Cc como necesario para su entrada en vigor..

Como dice de forma expresa la exposición de motivos de la ley, dentro de ese marco de competencias que la precitada sentencia del Tribunal Constitucional ha permitido deslindar entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondería precisamente al Estado y sólo a éste “*inequívocamente la determinación de las distintas clases de suelo como presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas de la propiedad urbana*”. Clases que, por otra parte, se concretan en el art. 7 de la ley, al establecer que “*el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable, o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística*”.

En ese sentido, la ley regula por medio de los preceptos comprendidos entre el art. 7 y el art. 20, los caracteres que considera básicos del régimen urbanístico de la propiedad del suelo (disposición final única) y que, como tales, deben ser asumidos por las Comunidades Autónomas en sus distintas legislaciones urbanísticas, de forma que éstas pueden desarrollar su contenido y establecer nuevos preceptos -o mantener la vigencia de otros ya existentes- siempre que no se opongan a aquellos.

Dentro, pues, de ese contexto, conviene comentar los aspectos más destacados de esos artículos de la ley estatal, y analizar su incidencia en las correspondientes disposiciones de la ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

En relación con el Suelo urbano.

El art. 8 del texto de la nueva ley del Estado y el art. 64 de la vigente ley del suelo de Galicia, contienen definiciones muy parecidas de los terrenos que constituyen el suelo urbano. No obstante, existen algunas diferencias que deben ser comentadas.

Así, en relación con el suelo que objetivamente puede considerarse como urbano por mandato legal, bien por estar: a) “*ya transformado por contar, como mínimo, acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas fecales y suministro de energía eléctrica*”, o bien por “*estar consolidados por la edificación en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística*”, y también: b) “*los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo*”, existen en la ley gallega dos matizaciones con respecto al primer caso que deben tenerse en cuenta:

1ª.- Que tales terrenos, además de tener los cuatro servicios básicos exigidos, estén incluidos en el plan general o en el proyecto de ordenación del medio rural.

2ª.- Que las características de esos servicios sean las adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se vaya a construir.

Pues bien, a la vista de todas estas diferencias, deberá considerarse en primer lugar, que la matización 1ª de la ley del suelo de Galicia, es decir, la exigencia de que además de los cuatro servicios básicos o de la consolidación de las dos terceras partes de la edificación permitida, los terrenos en cuestión tengan que estar contenidos como tales en u ordenados según, el planeamiento que corresponda (es decir la condición b) del art.8 de la ley estatal), podría estar en contra de la doctrina jurisprudencial que, reiteradamente, ha declarado que el planificador no es libre para clasificar el suelo urbano cuando se den las circunstancias objetivas señaladas, sino que debe estarse a la realidad física (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1982; de 8 de marzo de 1983; de 19 de julio de 1985; de 22 de enero, de 22 de mayo y de 26 de septiembre de 1986; de 27 de julio y 21 de septiembre de 1987; o de 19 de febrero de 1991, entre otras). Es más, ha de advertirse que la posibilidad ofrecida por la ley de criterios alternativos, determina que basta con que sea aplicable uno de ellos para que se imponga la clasificación urbanística de suelo urbano (STS de 29 de noviembre de 1991). A la vista de ello, la exigencia de la ley gallega de que los terrenos además de cumplir con alguna de las dos condiciones alternativas que comprendía el TRLS de 1992 tengan que estar contenidos en u ordenados por el planeamiento aplicable (plan general o proyecto de ordenación del medio rural), podría resultar nula en vía jurisdiccional, en el caso de que el planificador no los haya incluido u ordenado por razones subjetivas o por cualquier otra razón que no esté suficientemente justificada.

En cambio, la matización segunda de la ley gallega de exigir que las infraestructuras básicas existentes sean suficientes y adecuadas para soportar la edificación construida o

susceptible de construirse, podría perfectamente mantener su vigencia, en tanto que no sólo no se opone al texto estatal, sino que resulta, por otra parte, de lo mas razonable.

En relación con el suelo urbanizable

La ley de régimen del suelo y valoraciones del Estado modifica en relación con esta clase de suelo la concepción anterior, pasando de ser éste una clase de suelo a delimitar por el planeamiento, a constituirse en un suelo de carácter residual, que se define como aquél que ni es suelo urbano ni es suelo no urbanizable. En la ley del suelo gallega, al igual que sucedía en las anteriores normas estatales, esta clase de suelo, por el contrario, debe estar delimitada como tal en el planeamiento aplicable (plan general o proyectos de ordenación del medio rural), al igual que diversas áreas de suelo apto para urbanizar que se podrían delimitar, así mismo, dentro del suelo rústico común y cuyas características las hacían similares al suelo urbanizable.

Pues bien, del carácter de legislación básica del art. 10 de la nueva ley del Estado, se deriva la necesidad de modificar en el futuro la ley gallega, en el sentido de clasificar, por imperativo legal, como suelo urbanizable, a todo el suelo que no tenga la clasificación de suelo urbano o suelo no urbanizable (es decir, de acuerdo con la definición del art. 9, el rústico de especial protección o el rústico común que debidamente justificado se estime inadecuado para su desarrollo urbano).

En relación con el suelo no urbanizable

Al contrario de lo que sucede respecto al suelo urbanizable, el art. 68 de la ley del suelo de Galicia define al suelo rústico (equivalente al suelo no urbanizable) como el suelo residual que el planeamiento no incluya en alguna de las otras dos clases de suelo, incluyendo en esta clase, en particular, los espacios o elementos existentes a los que el planeamiento otorgue una especial protección por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales, o que sean potencialmente productivos, por lo que deberá distinguirse entre suelo rústico común y suelo rústico de especial protección.

El art. 9 del texto de la ley del Estado, por su parte, también contempla dos tipos de suelo no urbanizable: los que estén sometidos a algún régimen especial de protección que los haga incompatibles con su transformación en suelo urbano, bien por causa de su sujeción a algún plan de ordenación territorial o por entenderlo así alguna ley sectorial (en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales o en función de estar sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público (viario, hidráulico o marítimo entre otros), o bien porque por las características inherentes a su naturaleza, no deban ser objeto de urbanización, entendiendo el planeamiento general necesaria su preservación por los valores a los que antes se hizo referencia, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales; o bien porque

se consideren justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional (por ejemplo por ser suelos anegables, pasar de una determinada pendiente considerada técnicamente excesiva o porque originen impactos ambientales negativos).⁹

Suelo de núcleo rural

En relación con la ley del suelo de Galicia, debe tenerse en cuenta también el suelo de núcleo rural -que la ley gallega considera una categoría peculiar y novedosa con respecto a las categorías de suelo contenidas en las anteriores leyes estatales- y establecer cual sería su posibilidad de persistencia en relación con el contenido del art. 7 de la ley 6/1998 y el carácter de básico que le otorga la disposición final última.

Pues bien, al margen de que dicha categoría puede entenderse legitimada por el último párrafo del art. 7: “*o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística*” dado que el concepto de equivalencia no tiene porque no admitir un número diferente de clases de suelo. Por otra parte, aún en el caso de interpretarse que sólo pueden persistir las tres categorías propuestas en la primera parte del citado art. 7, podría entenderse que la clase de suelo que la ley gallega denomina suelo de núcleo rural, podría persistir como otra subclase del suelo urbano -al igual que sucede con el consolidado y el no consolidado- ya que es una categoría de suelo en el que se pueden otorgar licencias directas (al igual que sucede en el suelo urbano) y en la que se exige que si se rebasan determinados indicadores, se sometan a la acción de un Plan Especial de Mejora del Núcleo Rural, que se asemejaría así, en cuanto a sus objetivos, al Plan Especial de Reforma Interior.¹⁰

Municipios sin planeamiento

Finalmente, debe tenerse en cuenta que el art. 11 establece para los municipios sin planeamiento, sólo dos clases de suelo: **el urbano**, que sería el que reuniese las condiciones

⁹ NOTA DEL AUTOR: En todo caso, la nueva concepción del suelo urbanizable como todo aquel suelo que no sea ni **urbano** ni **no urbanizable**, obligará a adaptar la ley gallega, una vez que la ley entre en vigor, de forma que se defina en ella al suelo rústico con el mismo contenido que el art.9 que hemos comentado, es decir, el de especial protección o el que se justifique que es inadecuado para su urbanización. Ello dará lugar, a su vez, a que el actual suelo denominado rústico común se incorpore en el futuro a la categoría de suelo urbanizable o más bien -lo que parece incluso más razonable- a ser considerado suelo rústico común apto para urbanizar, posibilidad que ya se contenía en el texto gallego y que podría ser la denominación elegida para designar el suelo denominado urbanizable en la ley estatal, dentro de la libertad de designación que permite a las legislaciones urbanísticas autonómicas el art.7 de la misma.

¹⁰ NOTA DEL AUTOR: Debe tenerse en cuenta, además, que de acuerdo con la definición del art. 75 de la LSG, que serán núcleos rurales: *las áreas del territorio que, por existir agrupaciones de viviendas y surgir relaciones propias de la vida comunitaria, constituyan un asentamiento de población singularizado por un topónimo.*

señaladas en el apartado a) del art. 8 y el resto del suelo del municipio que sería suelo **no urbanizable**, según la descripción del art. 9, a los efectos de la Ley.

3.- DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS.

El apartado 2 del art.3 de la ley del suelo de Galicia determina que la acción urbanística debe atender a que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y con la función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas; al mismo tiempo que debe impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento entre los diferentes propietarios afectados e imponiendo, en consecuencia, la justa distribución de los mismos; finalmente, debe asegurar la participación de la Comunidad en las plusvalías que genere, a su vez, la acción urbanística de los entes públicos.

Dado el carácter de legislación básica del art. 1 de la nueva ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, a tales determinaciones habría que añadir, sin duda, la **igualdad esencial** en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio gallego como preconiza dicho precepto para todo el territorio nacional. De la misma forma, la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 3 de la ley), deberá producirse en los términos fijados por la nueva ley, una vez que la misma entre en vigor.

Por otra parte, y en concordancia con lo dispuesto en el art. 4, los propietarios de suelo deberán contribuir -en los términos establecidos en las leyes- a la acción urbanística de los entes públicos, los cuales dirigirán el proceso, sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquellos. Además, la gestión urbanística deberá suscitar la iniciativa privada, en la medida más amplia posible, y la sustituirá cuando la misma no alcance a cumplir los objetivos necesarios, pero promoviendo *la participación de la iniciativa privada aunque ésta no ostente la propiedad del suelo*. Se procura integrar así, en el panorama urbanístico español, la figura del agente urbanizador que se institucionalizó en la ley valenciana y que abre una nueva posibilidad de gestión del suelo, cuya eficacia está por conocer.

Debe aludirse también, al apartado 4, d) del art. 3 de la ley del suelo de Galicia, que establece la exigencia del cumplimiento, por parte de los propietarios de suelo, de las obligaciones impuestas por la propia ley. A esta exigencia se refiere, así mismo, el apartado 1 del art. 62 de la misma, determinando que las facultades del derecho de propiedad se ejercerán en el marco de la legislación básica del Estado y de su función social, pero dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la propia ley del suelo de Galicia o, en virtud de ella, en los planes de ordenación, conforme a la clasificación de los predios.

Además, la disposición adicional primera de la citada ley del suelo gallega, remite a la legislación básica del Estado en lo que respecta a la regulación de las materias que hacen

referencia a derechos y deberes básicos de los propietarios, pero -en lo no previsto por la citada ley del suelo de Galicia- tales como valoraciones, expropiaciones, régimen de venta forzosa o supuestos indemnizatorios, por lo que habrá que dar la razón a Porto Rey, cuando dice que este precepto *no es simplemente incompleto, sino que da preferencia a las normas de la ley en materia de derechos y deberes, sobre la legislación estatal, lo que supone un claro exceso competencial y permite calificar el precepto como claramente desafortunado* ¹¹. No obstante, debe tenerse en cuenta, al respecto, que el art.12 del texto estatal determina que los *derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable*.

Analicemos, en todo caso, lo que dice la nueva ley con respecto a los derechos y deberes de los diferentes propietarios de suelo:

De los propietarios de suelo urbano

El art. 13 de la ley 6/1998, establece que *“los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento”*.

El art. 14, a su vez, concreta los deberes de los propietarios de este tipo de suelos, al determinar que:

“1.- Los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización deberán completar a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen -si aún no la tuvieran- 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.

2. Los propietarios de suelo urbano que carezca de urbanización consolidada, deberán asumir los siguientes deberes:

- a) Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos.*

¹¹ PORTO REY, Enrique .- **El proyecto de ley sobre régimen del suelo y valoraciones del Estado y su incidencia en la Ley del Suelo de Galicia** .- Ponencia presentada en las I Jornadas sobre la ley del suelo de Galicia (Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Lugo y Revista de Derecho Urbanístico) .- Lugo, 1997.- Págs. 5 y 6.

- b) *Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito; este porcentaje que tiene carácter de máximo, podrá ser reducido por la legislación urbanística. Así mismo, esta legislación podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que corresponden a dicho suelo (Sobre esta posibilidad que se deja abierta a la decisión de las Comunidades Autónomas volveremos más adelante).*
- c) *Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo. Igualmente, edificarán los solares en plazo en el supuesto del número 1 de este artículo”.*
- d) *Costear y, en su caso, ejecutar la urbanización.*
- e) *Edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento.*

Como puede apreciarse, la Administración del Estado elimina de su normativa todo el régimen de adquisición gradual de facultades del derecho de propiedad que la anterior legislación estatal (ley 8/1990 y TRLS de 1992) cifraba en cuatro fases que se iban sucediendo unas a otras permitiendo adquirir los sucesivos derechos: a **urbanizar**, al **aprovechamiento urbanístico**, a **edificar** y a la **edificación**. Como se explica en la exposición de motivos, la nueva Administración del Estado opta por dotar a la nueva ley de “*la necesaria flexibilidad, que tanto se ha echado en falta en el pasado, de forma que se cohoneste con la imprescindible salvaguardia de los intereses públicos, si bien se ha eliminado un párrafo del proyecto de ley que decía textualmente: eludiendo la rigidez inherente a una ordenación y una programación omnicomprendivas, fruto de un maximalismo cuyos efectos perturbadores ha puesto inequívocamente de manifiesto la experiencia de los últimos cuarenta años*”. Es mas, dado que el articulado que establecía toda la regulación sobre la mencionada adquisición gradual de facultades urbanísticas había quedado anulado por la sentencia de 20 de marzo de 1997, del Tribunal Constitucional, en la exposición de motivos del proyecto de ley se proponía su desaparición de la nueva normativa, prescindiendo de “*imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, y que ésta sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones*”.

En la ley, por el contrario, y concretamente en su correspondiente exposición de motivos se reconoce que el nuevo texto trata de no introducir, desde *la definición del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo, rigideces innecesarias que puedan impedir el despliegue por los legisladores autonómicos y por las Administraciones públicas competentes de políticas urbanísticas más flexibles y con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias en el contexto de una economía cuya globalización la hace*

especialmente sensible a los cambios de coyuntura. Es decir, le pasa la responsabilidad de continuar o no por ese camino a las Comunidades Autónomas, abandonando su intención inicial de la que sólo resta la tajante determinación del art.13 de que los propietarios tienen derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares, sin hacer mención de plazos y dejando las determinaciones que se exijan para su posibilidad real de cumplimiento, en manos de la legislación urbanística y el planeamiento.

Por lo que respeta a la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito de actuación, su análisis se pormenizará más adelante, dada la importancia de este factor, en relación con el futuro marco urbanístico que se aplique en Galicia.

De los propietarios de suelo urbanizable

La novedad más importante de la ley en relación el suelo urbanizable, se produce en relación con sus propietarios, los cuales además de tener derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos, tendrán derecho a “*promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística*” (art. 15), lo que puesto en relación con el art. 16, en el que se describen las reglas básicas para el ejercicio de dicho derecho, supone que cuando dicho suelo esté delimitado en sectores o ámbitos de actuación por el planeamiento general, o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo, a sus propietarios les bastará la presentación ante el correspondiente Ayuntamiento de la figura de planeamiento más adecuada, siendo en principio suficiente que se cumplan las condiciones que se propugnen en el citado planeamiento general, para que aquél proceda a aprobar su transformación, conforme a la legislación urbanística aplicable.

Sin embargo, la propuesta más novedosa que introducía el proyecto de ley antes de su paso por Las Cortes, ha desaparecido en el texto finalmente aprobado. En el proyecto de ley se contemplaba que si el planeamiento general se limitara a señalar los criterios de delimitación de los sectores o ámbitos de actuación, los usos incompatibles con la estructura general del territorio del término municipal y las intensidades máximas de edificación u otras condiciones similares, los propietarios del suelo urbanizable, es decir, los dueños del abundante suelo que con carácter residual no comprendiese el suelo urbano y el suelo no urbanizable delimitados en el territorio municipal, podrían consultar a la Administración actuante sobre la adecuación del planeamiento de desarrollo que pretendiesen promover, incluyendo en su solicitud de consulta las características de la actuación a desarrollar, así como la justificación del cumplimiento de las previsiones de la ordenación territorial o de los planes y proyectos sectoriales que pudieran incidir en el mismo; y también, una descripción de las obras que realizarían a su costa para asegurar la conexión con los sistemas exteriores a su sector, teniendo **la contestación a tal consulta** -a expedir por dicha Administración actuante (normalmente un Ayuntamiento)- **carácter de vinculante** de la

misma, en relación con la ulterior tramitación del planeamiento de desarrollo propuesto por los propietarios. Se pretendía evitar así, como se establecía en la exposición de motivos del proyecto de ley, que existiese un “régimen de absoluta discrecionalidad de las autoridades urbanísticas a la hora de decidir acerca de la viabilidad de las iniciativas que se promuevan en el ámbito del suelo urbanizable”, y en ese mismo sentido, se recalca más adelante: “Si no se pusiera algún límite a este tipo de decisiones, la reforma legal sería rigurosamente inútil, pues nadie afrontaría los gastos inherentes a la adquisición del suelo y a la elaboración del correspondiente planeamiento de desarrollo si todo ello quedara finalmente al arbitrio de una decisión libérrima e incontrolable de la autoridad urbanística en cada caso competente”.

Pues bien, toda esta intencionalidad inicial se sustituye por el apartado 2 del art.16, que establece:

2. En otro caso, las Comunidades Autónomas, a través de la legislación urbanística, regularán la tramitación, determinaciones y contenido de la documentación necesaria para proceder a esa transformación. Asimismo, esta legislación regulará los efectos derivados del derecho de consulta 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 realizar a su costa para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del art.18 de esta Ley. Dicha legislación fijará, igualmente, los plazos de contestación a la referida consulta.

Es decir, se deja en manos de la legislación urbanística la posibilidad o no de que dicha consulta sea o no vinculante, con lo que se pierden gran parte de los efectos reales que se pretendían obtener, renunciando el Estado –posiblemente al analizar con mayor detenimiento el contenido de la STC 61/1997- a regular tal potestad haciendo que corresponda –como se dice en la exposición de motivos de la Ley- tal competencia a las Comunidades Autónomas que serán las que regulen “las citadas condiciones, así como los efectos derivados del derecho de consulta, tanto sobre los criterios y previsiones del planeamiento territorial y sectorial- como de las obras adicionales que la actuación exija”.

Es de resaltar, además, que a continuación el legislador hace una pirueta a forma de disculpa con respecto a su intención inicial, cuando desde la exposición de motivos de la ley señala que: “De este modo, se pretende asegurar un mínimo de consistencia al derecho del propietario del suelo clasificado por el planeamiento como urbanizable, que como tal mínimo, debe entenderse comprendido sin discusión dentro de las condiciones básicas del estatuto jurídico de la propiedad, sin perjudicar la libertad de la que han de gozar las Administraciones competentes para valorar, en cada caso, los intereses públicos en juego”. El resultado final es un texto descafeinado en el que las pretendidas medidas liberalizadoras en materia de suelo que se querían implantar con carácter básico en todo el territorio nacional, se reducen a una mera declaración de

intenciones y a una recomendación dirigida a las Comunidades Autónomas para que sus órganos legislativos sean más audaces que el legislador estatal.

Por otra parte, en cuanto a deberes de los propietarios del suelo urbanizable, la novedad más importante que propone la ley es, sin duda, la obligación que el art. 18, en su apartado 3 les impone, de *costear y/o ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación* -equiparando este suelo al que el TRLS de 1976 denominaba urbanizable no programado y que se desarrollaba a través de PAUs que incluían, entre sus deberes, precisamente, la ejecución de este tipo de servicios- y, en su caso, *las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general*.

Así mismo, impone el citado precepto, en su apartado 4, la obligación de “*ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente*” (art.18.4), si bien establece a continuación, el *carácter de máximo* de este porcentaje, abriendo la posibilidad de que sea reducido por la legislación urbanística que se aplique, con lo cual los propietarios podrían limitarse a ceder el suelo para infraestructuras y dotaciones, y no hacerlo en lo que se refiere a aprovechamientos lucrativos si así lo decidiera alguna Comunidad Autónoma.

Además, ese mismo apartado 4 del art. 18, establece también la posibilidad de reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que corresponden a dicho suelo, lo que supone en la práctica, una nueva descafeinización de la tesis defendida por el Real Decreto-Ley de junio de 1976 y por la ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales, como luego se analizará en detalle, en relación con la cesión del aprovechamiento del 10 por 100.

Por último, y lógicamente, además del deber de cesión a la Administración actuante de todo el suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del sector o ámbito de desarrollo en el que los terrenos se incluyan; del deber de cesión del suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que incluye o adscribe el planeamiento general en el sector o ámbito correspondiente y del deber de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, la ley establece el deber de “*costear o ejecutar la urbanización del sector o ámbito correspondiente*” (art.18.6).

Por su parte, la ley del suelo de Galicia, establece para los propietarios de suelo urbanizable, la obligación de “*costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización en los plazos previstos por el planeamiento, en proporción al 85% del aprovechamiento tipo*” (art. 72.2.d) no haciendo ninguna alusión a las obras exteriores a la correspondiente unidad de actuación, lo que exigirá, por una y otra causa, su adaptación al respecto.

De la misma forma, dado que el art. 19 de la nueva ley estatal, añade tres nuevos deberes en relación al uso, conservación y rehabilitación de este tipo de suelos, con respecto a los contenidos en el art. 170.1 de la ley del suelo de Galicia, todos ellos deberán ser recogidos en ésta, dado su carácter básico. Estos tres deberes serían:

- * El deber de destinar ese suelo a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento y de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.
- * El deber de someterlos al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y, sobre todo, de rehabilitación urbana.
- * El deber de sufragar los costes de las obras necesarias para el mejor cumplimiento de los deberes anteriores, correspondiendo su abono a los propietarios o a la Administración actuante, según lo disponga la legislación aplicable.

De los propietarios de suelo no urbanizable

Según el art. 20 de la ley sobre régimen del suelo y valoraciones, los propietarios de suelo no urbanizable tendrán derecho a *“usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad, de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento”*(art. 20).

Se ha obviado, en cambio, la referencia directa que en el proyecto de ley se establecía de que, por otra parte, y de acuerdo con la legislación urbanística aplicable, se pudieran levantar -previa licencia municipal- construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o ganaderas, y a vivienda, siempre que guarden relación con la naturaleza, extensión y destino de las fincas, aunque parece subsumida tal posibilidad en el párrafo anterior, y posiblemente se pretenda por parte del legislador estatal que sean las Comunidades Autónomas las que decidan sobre tal materia. En el caso de Galicia, desde luego, el mantener la posibilidad de realizar tal tipo de construcciones es un elemento esencial del modo de vivir gallego, por lo que tal posibilidad se convierte en este caso en necesidad, por lo que es de esperar que la misma se mantenga vigente en los términos con los que se expresa la Ley del Suelo de Galicia.

Se mantiene, en cambio, en el texto final de la ley la posibilidad de que excepcionalmente, y *a través del procedimiento previsto* en la correspondiente legislación urbanística, la Administración pueda autorizar *actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren* -en el suelo a utilizar- ninguna de las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la ley. Circunstancias que se refieren a su inclusión en un régimen especial de protección.

Así mismo, en el suelo no urbanizable, el proyecto de ley prohíbe las parcelaciones urbanísticas sin que, en ningún caso, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo, en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal u otra de similar naturaleza.

En relación con ello, debe tenerse en cuenta que los arts. 14.d), 21.2, 23, 68.3 y 78 de la ley del suelo de Galicia, admiten la posibilidad de transformar en urbanos terrenos comprendidos en áreas de suelo rústico común delimitadas por el planeamiento aplicable (planes generales o proyectos de ordenación del medio rural), asimilando este suelo -una vez aprobado el correspondiente plan parcial- al suelo urbanizable, incluso en cuanto a derechos y deberes de sus propietarios.

Esta posibilidad que resulta en estos momentos inconstitucional, tras la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, por estimar ésta que resulta incompatible la clasificación de un suelo como no urbanizable y que al mismo tiempo se pueda llevar a cabo una actuación urbanística en esta clase de suelo, puede tener una rápida solución a corto plazo, dado que las previsiones de la ley del suelo de Galicia se refieren a suelo rústico común, y esta clase de suelo coincide, como ya se ha indicado, con el suelo urbanizable por lo que tales actuaciones serán posibles en cuanto la ley gallega se adapte a las determinaciones de la ley estatal sobre régimen del suelo y valoraciones y se denomine a este suelo como urbanizable o se emplee el nombre de suelo rústico común apto para urbanizar para designar tal clase de suelo o por lo menos el que no esté contenido en ámbitos específicos y delimitados por el planeamiento general.

Tratamiento otorgado por la nueva ley a las cesiones de aprovechamiento lucrativo.

Constituye ésta, sin duda, una de las cuestiones más sobresalientes de la nueva concepción del estatuto de la propiedad del suelo definido por la moderna legislación urbanística española, tal y como ya se expuso anteriormente.

Como ya se indicó, el concepto de propiedad del suelo ha evolucionado en España desde una concepción puramente civilista, en la que la conveniencia de edificar o no dependía únicamente de la voluntad del propietario del suelo, hacia su estimación como una institución que lleva inherente a su naturaleza la idea de su función social, y en consecuencia, se ha hecho necesario que el régimen urbanístico del suelo contemple la necesidad de participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística de las diferentes Administraciones actuantes.

Ahora bien, mientras que la ley 8/1990 y el TRLS de 1992 llegaron a considerar que el 15 por 100 de aprovechamiento susceptible de apropiación que aplicaban a las Administraciones actuantes era un derecho inherente a éstas y no una cesión compen-

satoria, tesis que mantuvieron también, tanto el Real Decreto-Ley de 1996 y la ley de medidas liberalizadoras de 1997, la nueva **ley sobre régimen del suelo y valoraciones** del Estado, recupera la idea anterior de la ley de 1975 y del TRLS de 1976, y aprovechando la coyuntura derivada de la anulación de la ley 8/1990 y de la declaración de inconstitucionalidad del art. 27 del TRLS de 1992 -lo que daba lugar, en la práctica, a la desaparición jurídica de la concepción que propugnaban aquellas normas, de considerar como aprovechamiento susceptible de apropiación de los propietarios del suelo urbano no consolidado o del suelo urbanizable, a sólo el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del correspondiente área de reparto o unidad de actuación- entiende que la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas responde a una cesión compensatoria del aprovechamiento que tienen los propietarios, cifrándola en un máximo del 10 por 100 del aprovechamiento del sector o ámbito de actuación que corresponda en el suelo urbanizable (art. 18.4) y en un 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito en el suelo urbano que carezca de urbanización consolidada (art. 14.2. c)).

Sin embargo, la ley 6/1998 pega un giro copernicano en relación con las intenciones iniciales manifestadas por el actual Gobierno, y que fueron recogidas en las normas liberalizadoras de 1996 y 1997 ya mencionadas y que eran coincidentes, con las expuestas en la proposición de ley de 1995 del Grupo Parlamentario catalán. El texto finalmente publicado, si bien mantiene la idea de reducir del 15 al 10 por 100 el porcentaje de cesión a la Administración actuante, por entender que era ésta -junto a la idea de ampliar la oferta de suelo susceptible de ser transformado en urbano y la agilización de los trámites necesarios para conseguirlo- una de las medidas que se consideraban claves para conseguir una reducción substancial del coste del suelo, introduce un cambio que modifica substancialmente el contexto final de su aplicación, sobre todo porque, en ese sentido se habían manifestado diferentes voces, que atribuían al importante incremento que había sufrido este porcentaje de cesión obligatoria y gratuita (nada menos que el 50% tras la ley 8/1990 con respecto al estipulado por el TRLS de 1976), el origen de una fuerte distorsión en el mercado del suelo y el encarecimiento de las viviendas, por lo que recomendaban la vuelta al nivel de cesión propiciado por el TRLS de 1996 y así parecía que lo había entendido el Gobierno cuando promulgó el Real Decreto-Ley de 1996..

De hecho, para algunos autores -aún a pesar de los intentos por disfrazarlo- el porcentaje de aprovechamiento a percibir por la Administración actuante, continuaba teniendo la naturaleza de una cesión, entendiéndose que la ley 8/1990 se había apoyado en el binomio constituido por la recuperación de plusvalías y la equidistribución de beneficios y cargas, estructurando alrededor del suelo a urbanizar *dos tipos de aprovechamiento: el real o aprovechamiento lucrativo bruto atribuido por el planeamiento a la parcela, unidad de ejecución, área de reparto o ámbito de que se trate, y el susceptible de apropiación, el 85 por 100 del aprovechamiento tipo multiplicado por la superficie de la finca o ámbito material*

sobre el que se opera (art. 27.1 y 2 del TRLS de 1992) ¹², con lo que se obligaba al propietario del suelo a ceder el 15 por 100 del aprovechamiento tipo. Esta reducción del aprovechamiento real, se traducían en la práctica -según ellos- en que los promotores inmobiliarios la repercutían, inmediatamente, sobre el valor de la vivienda, constituyéndose en un factor de encarecimiento de ésta.

Teniendo todo esto presente, los primeros borradores del proyecto de ley del Estado sobre el régimen del suelo y valoraciones, manejaban el decremento del porcentaje de cesión hasta el límite del 10 por 100 que había consolidado el TRLS de 1976, siguiendo así la línea de actuación con la que se había elaborado la normativa liberalizadora de 1996 y 1997. Sin embargo, en el texto finalmente publicado se ha introducido, como ya se ha dicho, una sutil matización que modifica las reglas propugnadas.

Mientras que en la normativa de 1975 y 1976, e incluso en la de 1990 y 1992 -y así lo había entendido reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Supremo- el propietario sólo debía costear la urbanización en la parte proporcional que correspondía al porcentaje de aprovechamiento del que llegaba a apropiarse, de forma que la Administración actuante debía correr con el 10 o el 15 por 100 del coste total de la urbanización del sector o ámbito en cuestión, según se tratara del TRLS de 1976 o del TRLS de 1992, en los arts. 14 y 18 del texto finalmente se traslada a la legislación urbanística autonómica, la posibilidad de reducir o no, la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que corresponden a dicho suelo de cesión.

Significa ésto en la praxis, que dado que el coste del 10 por 100 de la urbanización podría ser equivalente a un coste comprendido entre el 4 y el 8 por 100 del suelo, si alguna legislación urbanística decidiera -de acuerdo con la presente ley estatal- que la cesión de un 10 por 100 fuera neta, es decir de suelo urbanizado por el propietario sin que la Administración actuante contribuyera a su financiación, le costaría a aquél realmente entre un 14 y un 18 por 100 del aprovechamiento edificable que recibe, lo que mantiene e incluso eleva el nivel de cesión de la ley de 1990 y del TRLS de 1992, por lo que se encarecería todavía más la repercusión del coste del suelo en el precio final de la vivienda. En suma, pues, el texto se separa de lo propugnado inicialmente por el Gobierno, y hace desaparecer, sin ningún tipo de explicación, una de las medidas que más se habían anunciado como medio de abaratar las viviendas.

En lo que se refiere a la ley del suelo de Galicia, debe resaltarse que en estos momentos, en ella se impone a los propietarios -tanto de suelo urbanizable como de suelo urbano

¹² CUERNO LLATA, J.R. , GARCÍA FLÓREZ, F. y GÓMEZ OVIEDO, J.M. .- **El sistema de recuperación de plusvalías urbanísticas de la ley del suelo de 1992. La cesión del 15 por 100 del aprovechamiento.**- Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente, núm. 144 (julio, agosto y septiembre).- Madrid, 1995.- Pág.88.

no consolidado- el pago de los costes de la urbanización pero sólo, en la parte equivalente al aprovechamiento que le corresponde, tal y como se establece en los arts. 72.2.d): “*los propietarios deben costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización en los plazos previstos por el planeamiento, en proporción al 85 por 100 del aprovechamiento tipo*”, 128.3: “*la Administración y los propietarios participarán en los costes de urbanización del polígono respectivo en proporción a los aprovechamientos que les correspondan*” y 132.1, cuyo texto es similar en su contenido a los de las leyes estatales anteriores.

Así pues, toda la fuerte polémica que se había levantado al aprobarse la ley del suelo en el Parlamento de Galicia, tras no llegar a un acuerdo el Grupo Parlamentario del PP con los de la oposición para reducir el porcentaje del 15 por 100 que había asumido el texto gallego -por estimar los que lo elaboraron que era correcta la determinación hecha por el TRLS de 1992 de considerarlo legislación básica aplicable en todo el territorio nacional y entender que, por consiguiente, también tenía tal carácter la reducción al 10 por 100 propugnada por el Real Decreto-Ley de 1996- resultaría hoy totalmente obsoleta y superada por los acontecimientos, especialmente si en la adaptación se cambiara el criterio actual y se eligiese la opción de determinar que dicha cesión fuera del 10 por 100 y neta, con lo que se superaría el actual porcentaje de cesión, siempre y cuando los Ayuntamientos cumplan la ley y participen en la financiación de las obras de urbanización que les corresponde..

4.- EL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIONES.

Si bien la ley de 1975 ya había reducido a dos los cuatro tipos de valores de suelo contemplados en la ley de 1956, el valor inicial y el valor urbanístico, es en el TRLS de 1992, donde se consagra un procedimiento –contenido en su Título II- acorde con el sistema de consolidación gradual de las facultades urbanísticas, que manteniendo la dualidad de criterios señalada, da el mayor protagonismo al valor inicial, aplicándolo no sólo al suelo no urbanizable sino también al urbanizable no programado e incluso *al urbanizable programado, si aún no se ha utilizado el desarrollo del planeamiento preciso*.¹³

En realidad, y a través de la disposición derogatoria de la ley 8/1990, se había tratado de eliminar el sistema que se venía aplicando desde la Ley de expropiación forzosa, de 16 de diciembre de 1954, especialmente, en cuanto a los criterios estimativos que se contenían en su artículo 43, a pesar de la resistencia que opusieron los Jurados Provinciales de Expropiación.

A este respecto, es de señalar que en función de la clasificación del suelo prevista en el art. 9 del TRLS de 26 de junio de 1992, es decir: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo

¹³ ARMENGOT DE PEDRO, A. .- **El valor inicial y los valores urbanísticos. Coordinación con los criterios de valoración catastral.**-Ponencia presentada en las Jornadas sobre *Las expropiaciones en la nueva legislación urbanística* (10 y 11 de noviembre).- A Coruña, Noviembre de 1992.

no urbanizable, y de los criterios de valoración derivados de la situación urbanística en que se encontraran, en cuanto al grado de adquisición de facultades urbanísticas explicitado en el art. 48 y ss del citado TRLS de 1992, a un determinado suelo podía aplicársele uno de los valores siguientes:

5.- CLASE DE SUELO GRADO DE DESARROLLO FACULTADES ADQUIRIDAS VALOR Y DERECHO CONSOLIDADO

No urbanizable Plan General Sin derecho a urbanizar VALOR INICIAL

Urbanizable no programado 1 P.G. + P.A.U. Sin derecho a urbanizar VALOR INICIAL

Urbanizable no programado 2 P.G. + P.A.U. Sin derecho a urbanizar VALOR INICIAL + 25% C.U.

Urbanizable programado 1 P.G. sin P.P. Sin derecho a urbanizar VALOR INICIAL + 25% C.U.

Urbanizable programado 2 P.G. + P.P. Con derecho a urbanizar VALOR INICIAL + 50% C.U.

Equidistribución

Urbanizable programado 3 P.G. + P.P. + Cesiones Con derecho al Aprovº Urbº. VALOR URBANÍSTICO

Urbanización (100% AºUº)

Urbano 1 P.G. sin PERI Sin derecho a urbanizar VALOR URBANÍSTICO

(50% Aº Uº o según Plan ant.)

Urbano 2 P.G. + PERI Con derecho a urbanizar VALOR URBANÍSTICO

(50% Aº Uº)

Equidistribución

Urbano 3 P.G. + PERI +Cesiones Con derecho al Aº Uº VALOR URBANÍSTICO

Urbanización (100% Aº Uº)

Como puede observarse, la compleja variedad de combinaciones a que daba lugar el sistema previsto y las diferencias disfuncionales que se creaban para los Jurados Provinciales de Expropiación, cuando observaban las fuertes diferencias entre los teóricos valores iniciales y los que resultaban al aplicar los métodos tradicionales, creando en los administrados una clara sensación de injustificada actuación confiscatoria por parte de las administraciones actuantes, han hecho acudir al nuevo legislador a la búsqueda de fórmulas más simples que eliminasen los conflictos derivados de la aplicación de sistemas tan artificiosos y al final ineficaces, por su laboriosidad y por la dificultad de una pacífica utilización de los mismos.

De esta forma, la nueva ley, entendiéndose además que la competencia en la materia es exclusiva del Estado, elimina la dualidad de valores que estaba vigente y se inclina por uno sólo, el valor real. Como dice la exposición de motivos: *a partir de ahora, no habrá ya sino un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria*. De esa manera, la nueva Ley establece un único método para determinar ese valor real, si bien éste dependerá, como era de esperar, de *la clase del suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas*. Para establecer, tales diferencias la Ley determina en los arts. 26, 27 y 28 los métodos a aplicar para el cálculo de valores cuando existe plan general en los casos de suelo no urbanizable, urbanizable y urbano, y el art. 29 para los supuestos de carencia de plan o cuando no exista atribución de aprovechamiento.

Así, para el suelo no urbanizable y para el suelo urbanizable que todavía no esté incluido en un ámbito concreto para su desarrollo o incluso para aquél en el que no estén establecidas ya las condiciones de desarrollo, el método a emplear será el de comparación con valores análogos de otras fincas de similares condiciones, debiendo tenerse en cuenta además el régimen urbanístico, la situación, el tamaño, su naturaleza y los usos y aprovechamientos permitidos, en su caso, por el planeamiento. Si esa comparación no fuera posible, el método alternativo que prevé la Ley es el de la capitalización de las rentas reales o potenciales de dicho suelo, de acuerdo con el método tradicionalmente empleado por los Jurados Provinciales de Expropiación.

Por su parte, para el suelo urbano y el urbanizable, en el que se incluyen los suelos incluidos en sectores por el planeamiento general cuando se adapte a la Ley o aquél para el que se hayan determinado las condiciones de desarrollo, el sistema que se establece es el de aplicar el valor básico de repercusión que se recoja en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, el cual reflejará –de conformidad con la Ley 39/1988, reguladora de las haciendas locales- el valor de mercado, ya que según aquella dichos valores se fijan tras un estudio previo de dichos valores. No obstante, en caso de no ser posible conocer o aplicar tales valores de repercusión por haber perdido vigencia las ponencias catastrales o haberse modificado el planeamiento, el valor que se tomaría como valor real a aplicar sería

el calculado por el método residual, fórmula tradicionalmente empleada en el ámbito inmobiliario y en el financiero, tanto por el sector público como por el privado.

En todo caso, la aplicación del método de los valores de repercusión exige (art. 30), sin embargo, la necesidad de deducir –por referirse comúnmente a suelos urbanizados- la totalidad de los costes de planeamiento y urbanización, así como los costes de gestión y financieros y cualesquiera otros que fueren necesarios para transformar los terrenos en solar, de la misma forma que se viene haciendo, como dice también la exposición de motivos de la Ley: *habitual y pacíficamente en las tasaciones que se realizan a diario en el ámbito inmobiliario y en el financiero.*

En el art. 30 se exponen, por su parte, los métodos a aplicar para el cálculo de las valoraciones de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones y arrendamientos. Para las plantaciones, sembrados, obras e instalaciones que se valorarán con independencia del valor del terreno en que se asienten, se seguirán los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa y su importe deberá ser satisfecho a sus titulares. El valor de las edificaciones se calculará de acuerdo con la normativa catastral en función de su coste de reposición, que se corregirá en atención a la antigüedad y estado de conservación que presenten. Para los arrendatarios rústicos y urbanos, el valor de sus derechos se calculará aplicando los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa.

Finalmente, el art. 32 determina los criterios de valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, debiéndose aplicar a los efectos de su constitución, modificación o extinción, lo dispuesto sobre expropiación para determinar el justiprecio de los mismos y, subsidiariamente, las normas previstas en el Derecho Administrativo, Civil o Fiscal que resulten de mejor aplicación. Es de señalar que la Administración actuante podrá optar por la justipreciación de cada uno de los derechos que concurren y su abono individualizado a cada uno de los titulares de los mismos, o por la valoración total del inmueble en su conjunto y consignar ese total en poder del Juzgado que corresponda, a fin de que sea éste el que distribuya, por el trámite de los incidentes, las distintas cuotas que correspondan a cada uno de los afectados.

En resumen, con esta simplificación del sistema de valoraciones, la Ley pretende dotar de más realismo a las actuaciones de la Administración y a aumentar la seguridad del tráfico jurídico, con el fin complementario de reducir la conflictividad que tanto se había incrementado en los últimos años, agilizando la gestión urbanística y reduciendo los costes que innecesariamente se producen por una evitable prolongación en el tiempo de los procedimientos empleados.

En cuanto a la ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, es de hacer notar que como ya se expuso anteriormente, la disposición final primera establece que con relación a los derechos y deberes básicos de los propietarios en lo no previsto por dicha ley y, en

especial, con relación a valoraciones, expropiaciones y régimen de venta forzosa, supuestos indemnizatorios y régimen jurídico se estará sujeto a lo que sobre tales materias regule el Estado con carácter básico o pleno, en cada caso, según establezca dicha legislación, por lo que simplemente se aplicará en Galicia el sistema de valoraciones que se acaba de describir.

6.- LA POTESTAD EXPROPIATORIA Y LAS INDEMNIZACIONES POR MODIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO.

El título IV de la ley 6/1998 expone, en sus arts. 33 a 40, los preceptos imprescindibles para definir el ejercicio de la potestad expropiatoria en relación con el régimen del suelo y las consecuencias de su urbanización, estableciendo la prevalencia de la legislación vigente sobre expropiaciones, remitiendo al título III y a los criterios de valoraciones la determinación del justiprecio a aplicar en cada caso concreto, acabando así, como dice la exposición de motivos: *con la actual e injusta dualidad de criterios que trata de distinta manera al propietario expropiado y al que no lo es.*

Debe resaltarse el contenido del art. 40, con respecto a los supuestos de reversión, estableciendo como regla general que cuando en virtud de una modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que determinó la expropiación de un determinado suelo procederá siempre la reversión del mismo a sus antiguos propietarios, excepto en dos casos:

Quando el nuevo uso asignado por el planeamiento estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público, y

Quando el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante, al menos, ocho años.

También se prevé en este artículo la reversión de los terrenos expropiados para incrementar el patrimonio municipal, cuando como consecuencia de una modificación del planeamiento no realizada en el marco de la revisión de éste se alteraran los usos previstos en aquella, las intensidades o los aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos.

Así mismo, se prevé la reversión de aquellos terrenos expropiados por estar contenidos en un ámbito de actuación a desarrollar por el sistema de expropiación y transcurran diez años sin que su urbanización se hubiere concluido, sucediendo lo mismo y con el mismo plazo, cuando se tratara de terrenos expropiados por motivo del incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización.

Por otra parte, el título V, que comprende los arts. 41 a 44, se refiere a los supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento, manteniendo la tesis iniciada en el TRLS

de 1976, por la cual sólo podrá darse lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento, cuando ésta se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno en cuestión o, transcurridos aquellos, la ejecución no se hubiese llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

Además, las situaciones de fuera de ordenación sobrevenidas por cambios de planeamiento no serán indemnizables, a excepción de los casos previstos en el párrafo anterior.

Se prevé así mismo indemnización, en caso de existencia de licencias en vigor o de edificaciones ya iniciadas conformes a licencia y cuya construcción no sea compatible con el nuevo planeamiento, siguiéndose para su cálculo los criterios generales de la legislación sobre expropiación forzosa. Lo mismo sucederá cuando se establezcan limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, o de la reducción de su aprovechamiento cuando no se pueda producir una distribución equitativa entre los interesados. También darán derecho a indemnización los supuestos contenidos en el art.44, tales como los gastos producidos en aras al cumplimiento de los deberes urbanísticos que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse su expropiación; o los daños y perjuicios causados cuando se produzca la anulación de una licencia, demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente de la misma, siempre y cuando no exista dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado.

7.- CONCLUSIONES.

Para concluir, este análisis sobre la incidencia de la nueva ley estatal en la ley del suelo de Galicia, que es -como ya se ha indicado- la legislación urbanística aplicable en el territorio gallego, veamos a continuación que sucede durante el periodo transitorio de adaptación de ésta, a los principios básicos propugnados desde la nueva ley estatal.

En primer lugar debe señalarse que, de acuerdo con la disposición transitoria primera, el nuevo régimen urbanístico será de aplicación a los planes y normas vigentes a la entrada en vigor de la misma, si bien teniendo en cuenta las reglas siguientes:

Que al suelo urbano y al suelo no urbanizable, se les aplicará respectivamente el régimen establecido en la nueva ley para el suelo urbano y el suelo no urbanizable.

Que al suelo urbanizable programado, al suelo apto para urbanizar y al suelo urbanizable no programado, se les aplicará el régimen de derechos y deberes establecido en esta Ley para el suelo urbanizable, pudiendo promoverse directamente el suelo urbanizable no programado, sin necesidad de concurso, y mediante los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística correspondiente.

Por otra parte, los planes generales vigentes a la entrada en vigor de la ley sólo deberán adaptar su clasificación de suelo a la nueva ley, cuando se proceda a su revisión, mientras que aquellos que se encontrasen en tramitación, entendiéndose por tales aquellos en que hubiese recaído acuerdo de aprobación inicial se seguirán tramitando sin necesidad de adaptación de su clasificación del suelo manteniéndola hasta que sean revisados y solamente aquellos planes generales que se elaboren de ahora en adelante o que estando en trámite no hubieran alcanzado la aprobación inicial, deberán adaptarse desde la entrada en vigor a la nueva ley.

Más trascendencia tiene la disposición transitoria cuarta que determina, en cuanto a los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que no hubieran alcanzado la aprobación definitiva a la entrada en vigor de la ley, su obligación de adaptarse y aplicar el régimen urbanístico establecido en la misma, según la clase de suelo, en lo referente a la cesión en que se deba materializar el porcentaje de aprovechamiento que corresponde a la Administración actuante.

Parece, por tanto, que la transformación del suelo no urbanizable o rústico común en suelo urbanizable no será inmediata, sino que debe esperar por un lado a que los planes generales vigentes o en trámite se adapten a los nuevos criterios de clasificación cuando se revisen y a que las diferentes legislaciones urbanísticas se adapten a la nueva ley y establezcan las reglas de consulta a que hace referencia el artículo 16 para que éstas tengan efectividad alguna, no existiendo prefijado, sin embargo, ningún plazo para que tal adaptación tenga lugar, con lo que las medidas liberalizadoras a desarrollar han desaparecido o cuanto menos el Estado ha perdido la oportunidad de dirigir su implantación, cediendo a las Comunidades Autónomas la posibilidad o no, de desarrollar una política de suelo que inicialmente se consideraba clave para abaratar el precio de las viviendas.

Debe señalarse, no obstante que la nueva ley determina en la disposición final única que tendrá el carácter de condiciones básicas para el ejercicio de derechos el contenido de los arts. 1 a 20 del texto legal publicado (en lo referente al régimen jurídico de las diferentes clases de suelo); además de los artículos 34 (sobre las funciones de la expropiación); 41 (sobre indemnizaciones por alteración del planeamiento); 42 (sobre indemnización por alteraciones del planeamiento con licencia en vigor); 43 (sobre indemnizaciones por limitaciones singulares) y 44.1. (por gastos producidos por el cumplimiento de deberes urbanísticos), por lo que sólo queda esperar a que las Comunidades Autónomas –y entre ellas Galicia- se plieguen a tales pretensiones y acepten pacíficamente la adaptación de sus leyes al contenido de dichos artículos, manteniendo al mismo tiempo la autonomía e independencia que en esta materia le ha reconocido la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, del 20 de marzo.