

LECCIÓN 6

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA (I): ELEMENTOS COMUNES Y BÁSICOS DE LOS SISTEMAS LEGALES¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.- Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 6.1. *El sistema de ordenación urbanística.*
- 6.2. *Los elementos comunes y básicos de los sistemas de ordenación urbanística.*
- 6.3. *Las instituciones generales relevantes en el urbanismo.*

6.1. EL SISTEMA DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

Aproximación al
Derecho urbanístico

§ 70. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, definió **el urbanismo** como la política de ordenación de la ciudad mediante la cual «*se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo*»².

Este concepto tan amplio permite distinguir entre urbanismo como resultado y **Derecho Urbanístico** como marco de ordenación. El urbanismo así concebido tiene que ver con el diseño de la ciudad, es el resultado de un conjunto de actividades de carácter interdisciplinar³. El Derecho Urbanístico es el marco jurídico que pretende regular ese conjunto de actividades que persiguen la ordenación del uso del suelo. Para ello utiliza y modula instituciones jurídicas que proceden tanto del Derecho Común (derecho de propiedad, derecho de superficie) como del Derecho Administrativo a cuya “parte especial” pertenece el Derecho Urbanístico (delimitación de derechos, potestad expropiatoria, potestad sancionadora, utilización de la técnica autorizatoria, planificación). Y en tanto que marco jurídico, en el que

¹ Revisado en octubre 2014.

² STC 61/1997, Fundamento Jurídico Sexto a).

³ «*El urbanismo es un resultado que apela, sobre todo, a lo que genéricamente podríamos llamar “el diseño de la ciudad” entendida esa expresión en un sentido muy amplio. Un resultado que es fruto de la historia y que, ahora, apela también a un conjunto de actividades plurales de carácter interdisciplinar que concitan a muy diversos expertos y profesionales: arquitectos e ingenieros, pero también economistas, sociólogos, proyectistas y, al final, en un papel aquí modesto, a los juristas*». L. MARTÍN REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson Aranzadi, 2007, p. 41.

cobra un papel decisivo la técnica de la planificación, no siempre sus previsiones se corresponden con la realidad, lo que se ha producido con frecuencia en la evolución histórica de la legislación urbanística.

En esta primera lección que el programa destina a la ordenación urbanística se aborda el **origen, evolución y situación actual** del Derecho Urbanístico, examinando el **Derecho estatal** de general aplicación. Se deja para la segunda lección el estudio del ejercicio de las potestades de planeamiento, ejecución y uso del suelo y de defensa de la legalidad urbanística.

Esa división material responde no sólo a criterios académicos o doctrinales, sino también a la circunstancia de que el urbanismo es una **competencia autonómica**, que no excluye, sin embargo, que el Estado pueda dictar una regulación que incide en la ordenación urbanística con base en otros títulos⁴. De modo que cabe distinguir entre una regulación general estatal del uso del suelo, junto a la ordinaria de procedencia autonómica.

Por eso un examen mínimamente detenido de la evolución de nuestro Derecho Urbanístico resulta imprescindible para comprender el marco jurídico hoy vigente.

§ 71. El sistema urbanístico contemporáneo tiene sus **precedentes inmediatos** en la legislación de ensanche y reforma interior de las ciudades en el siglo XIX⁵ que responde al fenómeno de la concentración de la población en las ciudades, como consecuencia del desarrollo económico, con la consiguiente “ruptura” de los

⁴ Singularmente el establecido en el artículo 149.1.1^a de la CE que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular «*las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*», en este caso, el derecho de propiedad urbanística. Pero también los títulos competenciales sobre las bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a CE, así como sobre la defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas previstas en el artículo 149.1.4.^a, 8.^a y 18.^a CE.

⁵ L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden Económico y Sectores de referencia*, Tirant lo Blanch, Valencia 2014, 5^a edición. p. 298. Es posible encontrar precedentes anteriores en nuestro ordenamiento como las Ordenanzas de los Reyes Católicos para la construcción de ciudades en el Nuevo Mundo o las Ordenanzas para Nuevos Descubrimientos de Felipe II, con finalidades de ornato, limpieza e higiene, pero que responden a una finalidad diferente a la urbanización de la ampliación de la ciudad como una obra pública. *Cfr.* R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, Tomo III, Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*. 14^a edición. Open Ediciones Universitarias. Madrid 2013. pp. 264 y 265.

viejos cascos de las ciudades, a través de las denominadas Leyes de “ensanche” (Madrid, San Sebastián, Barcelona), que proceden al diseño de nuevos barrios para ordenar el crecimiento de las ciudades.

Aunque las Leyes de ensanche introducen un incipiente planeamiento al elaborar “proyectos de ensanche”, responden a la concepción tradicional del derecho de propiedad regulada en el **Código Civil**. Son leyes liberales que conciben la operación de ensanche como un proyecto de obra pública que requiere de la oportuna expropiación. Pero, a penas imponen cargas a los propietarios, a los que estimulan su actuación a través del establecimiento de incentivos a la edificación.

§ 72. El **urbanismo actual** nace con la **Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956**. Con ella, el urbanismo se concibe como una **función pública** que desborda el concepto de propiedad definido en los artículos 348 y 350 del Código Civil. El contenido jurídico privado del derecho propiedad comprende únicamente la explotación agrícola, forestal y ganadera. No incorpora el *ius aedificandi*. Todo contenido adicional es artificial y añadido por el ejercicio de la potestad de planeamiento.

El Plan se convierte en el eje del sistema de ordenación urbanística: es el plan el que puede cambiar en urbano lo rústico y, como se trata de una decisión pública en virtud de la que se añade un valor adicional, está plenamente justificado que una parte de las plusvalías reviertan en la comunidad. Coherentemente con ello se introduce la idea del reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados de la urbanización.

Todo ello supone la transformación de la concepción sobre el derecho de propiedad inmobiliaria que, de un derecho subjetivo perfecto sometido a determinados límites, pasa a convertirse en una situación jurídica integrada por un ámbito activo o de poder (facultades) y otro pasivo o de responsabilidad (deberes y cargas), que permiten calificarlo como un bien de interés público. Derechos y deberes o cargas forman parte del contenido normal del derecho de propiedad a efectos urbanísticos⁶.

⁶ Conforme al artículo 61 de la Ley del Suelo de 1956 “*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, con arreglo a la calificación urbanística de los predios*”. Previsión que completaba el artículo 71.1 al disponer que “*La*

El sistema diseñado por la Ley de 1956 no llegó a tener plena operatividad. La lentitud en la puesta en práctica de los planes que constituían en la Ley el presupuesto de cualquier actividad de ejecución y la legitimación de actuaciones urgentes al margen del planeamiento para resolver las deficiencias de vivienda en casi todas las ciudades explican la separación entre el marco jurídico diseñado y el resultado efectivamente producido.

Con todo, los rasgos fundamentales del moderno Derecho Urbanístico aparecen definidos ya en esta ley de 1956.

§ 73. El sistema de 1956 fue objeto de reforma con la Ley 19/1975, de 2 de mayo, del Suelo, y el posterior **Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de suelo**⁷.

Se trata de una reforma continuista del modelo diseñado por la Ley de 1956, que consolida la actuación urbanística como una función pública, el carácter esencial de la figura de los planes y la concepción del derecho de propiedad urbanística como una situación jurídica definida por la suma de facultades, deberes y cargas que forman parte de su contenido normal⁸.

Sus **principales aportaciones**⁹ consistieron en:

- a) el desarrollo del planeamiento supramunicipal a través de la introducción de la figura de los Planes Directores Territoriales, que no llegaron a tener efectividad;

ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir la indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística'.

⁷ El carácter preconstitucional de la norma explica que su denominación no sea la de Decreto Legislativo, tal y como dispondrá posteriormente el artículo 85 CE.

⁸ Conforme al artículo 76 del Texto Refundido de 1976 «*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, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios*». Previsión que completa el artículo 87.1 del mismo Cuerpo Legal al disponer que «*La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley*». La proximidad con los preceptos de la Ley de 1956 es notoria.

⁹ Cfr. L. PAREJO ALFONSO, *ob. cit.* pp. 300 y 301.

- b) la flexibilización del sistema general de planeamiento para atender a situaciones no previstas y la introducción de previsiones de directa aplicación que debían ser respetados por los planes (estándares urbanísticos);
- c) la mejora de los mecanismos de distribución de beneficios y cargas;
- d) el perfeccionamiento de los sistemas de ejecución de los planes;
- e) la legalización del llamado urbanismo concertado con la iniciativa privada;
- f) y la potenciación de las técnicas de disciplina urbanística.

El Texto Refundido de 1976 fue objeto de tres **reglamentos de desarrollo**: el Reglamento de Planeamiento Urbanístico (Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio), el Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio) y el Reglamento de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto)¹⁰.

§ 74. La promulgación del **Texto Constitucional** significó la consagración de un orden constitucional de valores que había de desempeñar un papel rector de la política de ordenación urbanística (la utilización racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico; y el acceso a la vivienda ligada a la utilización del suelo conforme al interés general, a que se refieren los artículos 45, 46 y 47 CE, respectivamente). También supuso la distinción entre ordenación del territorio y urbanismo a que se ha hecho referencia anteriormente.

Pero la decisión que habría de tener mayor repercusión en la definición posterior del sistema de ordenación urbanística fue, sin duda, la de considerar el “urbanismo”, como una materia susceptible de ser asumida de forma total **por las Comunidades Autónomas** (art. 148.1.3ª CE).

Tras la aprobación a principios de la década de los años ochenta de pequeñas reformas del Texto Refundido de 1976¹¹, se acometió la tarea de reformar de forma global la legislación estatal preconstitucional en materia de régimen del suelo y

¹⁰ Éste último parcialmente derogado después en todas las disposiciones que se «refieran al acceso al Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística» por el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprobó normas complementarias al Reglamento de la Ley Hipotecaria en relación con la inscripción en el Registro de actos de naturaleza urbana.

¹¹ Real Decreto Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística y Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.

ordenación urbana mediante la Ley 8/1990, de 25 de julio, que dio lugar a un nuevo Texto Refundido, aprobado por **Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio**.

Dicha reforma otorgó un mayor protagonismo al poder público en la ordenación urbanística, dando cobertura a una serie de instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario (derechos de tanteo y retracto y fomento de la constitución de patrimonios públicos del suelo), modificó aspectos sustanciales del régimen urbanístico de la propiedad del suelo (ampliación de deberes de los propietarios y vinculación más acusada de la adquisición de los derechos al cumplimiento de aquéllos), introdujo mecanismos específicos para la distribución de beneficios y cargas (aprovechamiento-tipo y áreas de reparto) y conectó el régimen de valoración a efectos expropiatorios con las normas fiscales.

Pero hubo de invocar títulos diferentes del urbanismo para su promulgación como norma estatal: condiciones para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, expropiación forzosa, bases de la planificación de la actividad económica general, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común y de protección del medio ambiente.

De ahí que, atendiendo a dichos títulos, la Disposición Final Primera de la Ley 8/1990 distinguiera tres tipos de preceptos:

- a) -de aplicación plena, sin posibilidad de desarrollo por las CCAA (arts. 149.1.1^a y 18^a);
- b) de carácter básico, que admitían normativa básica de desarrollo (en virtud del art. 149.1.1^a, 8^a, 13^a, 18^a y 23^a);
- c) y de aplicación supletoria, en defecto de legislación aplicable de las Comunidades Autónomas, que eran la mayoría.

§ 75. La Ley 8/1990 y el Texto Refundido de 1992 fueron impugnados por diferentes Gobiernos y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas¹². El recurso fue parcialmente estimado por la **STC 61/1997, de 20 de marzo**, que anuló una buena parte de las normas recurridas, mediante un fallo que produjo una gran conmoción por la sensación de incertidumbre que generó sobre cuál hubiera de

¹² Los recursos no fueron homogéneos. Hubo CCAA (como Canarias, Cantabria, Castilla y León y Navarra) que impugnaron la Ley pero, no el Texto Refundido; otras (como Baleares) que sólo impugnaron el Texto Refundido; y un tercer grupo que impugnaron ambas normas (Aragón y Cataluña).

ser la legislación estatal aplicable en materia urbanística, fuera con carácter directo o supletorio, tras la decisión del Tribunal¹³.

Dicha Sentencia partió de la doctrina constitucional fijada en la anterior STC 118/1996, conforme a la cual la supletoriedad del Derecho estatal es una función y no un título atributivo de competencias. De modo que corresponde al aplicador del Derecho y no al legislador precisar cuándo debe operar por concurrir el supuesto de hecho necesario: la ausencia de regulación o laguna¹⁴. Ello llevó a la STC 61/1997 a negar que el legislador estatal pudiera dictar normas con "exclusivo carácter supletorio".

Para que la legislación estatal pueda desplegar su función supletoria es preciso que sea dictada al amparo de un título específico legítimo de atribución de competencias de que pueda disponer el Estado. Y, conforme a la referida sentencia, la supletoriedad no es un título atributivo de competencias:

«Si para dictar cualesquiera normas precisa el Estado de un título competencial específico que las justifique, y la supletoriedad no lo es, esa conclusión ha de mantenerse en todo caso. Por lo tanto, tampoco en las materias en las que el Estado ostenta competencias compartidas puede, excediendo el tenor de los títulos a las Comunidades Autónomas, producir normas jurídicas meramente supletorias, pues tales normas, al invocar el amparo de una cláusula como la de supletoriedad que, por no ser título competencial, no puede dársele, constituyen una vulneración del orden

¹³ «(...) el Tribunal Constitucional ha puesto fin a un largo periodo de incertidumbre en relación con la legislación urbanística común y, como consecuencia del mismo fallo, se ha abierto un periodo con otro tipo de incertidumbre: cómo queda la ordenación urbanística tras la misma», A. DE ASÍS ROIG, «Estudio introductorio», en A. DE ASÍS ROIG (dir.), *Legislación del Suelo: Análisis comparativo, incidencia de la STC 61/1997*, La Ley-Actualidad, 1997, p. 5. Más que de incertidumbre propiamente, se ha hablado de desconcierto y preocupación por el futuro para subrayar la crítica a la doctrina sostenida por el Tribunal Constitucional en esta Sentencia, a la vista de sus "olvidos", su concepción transitoria de la supletoriedad del derecho estatal y la carga que impone al legislador autonómico. Vid., en este sentido, T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El desconcertante presente y el imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 94, pp.189-201; de "jibarización" del Derecho Urbanístico estatal habla R. PARADA VÁZQUEZ, *ob. cit.* pp. 296 y ss.

¹⁴ «La cláusula de supletoriedad es, según la doctrina expuesta, una previsión constitucional emanada de la CE que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya. A tenor de la misma una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna». Fundamento jurídico octavo de la STC 118/1996.

constitucional de competencias» (Fundamento jurídico sexto de la STC 118/1996)¹⁵.

La doctrina de la STC 61/1997, contenía además una vertiente “negativa” de la supletoriedad, que no se derivaba necesariamente de su vertiente principal, y que fue la responsable de uno de los efectos más espectaculares de su eficacia anulatoria de la legislación estatal del suelo de 1990-1992 y de la “recuperación” de la vigencia de la legislación preconstitucional del suelo contenido en el Texto Refundido de 1976.

Conforme a esa “vertiente negativa” de la supletoriedad, una vez constituidos los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, el Estado quedó desapoderado absolutamente para alterar de cualquier forma y en cualquier sentido la legislación precedente, porque ya no era “suya” y debía permanecer indefinidamente inmutable.

Los efectos que la propia Sentencia 61/1997 extrae de su doctrina son tan radicales que permiten sostener no sólo que la legislación estatal urbanística

¹⁵ Esta declaración del Tribunal Constitucional sería muy criticada por la doctrina científica.

De una parte, por los autores que entendieron que el Estado no necesitaba de un título específico para legislar con efecto supletorio: «...es un error pretender buscar un “título específico atributivo de una competencia estatal para que el Estado pueda dictar normas con carácter de supletorias del Derecho autonómico; el Estado tiene una competencia universal para dictar leyes con carácter general, según el artículo 66 de la Constitución y no podrá hacerlo sólo y únicamente en las materias que la Constitución y los Estatutos hayan reservado a las Comunidades Autónomas respectivas; pero no es éste el caso del Derecho supletorio del Derecho de éstas últimas que, justamente, el artículo 149.3 ha reservado “en todo caso” al Derecho del Estado proscribiendo, pues, que las Comunidades Autónomas puedan regular por sí mismas el régimen de supletoriedad de su propio Derecho». E. GARCÍA DE ENTERRÍA, «Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, p. 411.

De otra, por los autores que entendieron que la STC 61/1997 realizó una incorrecta valoración de la existencia de títulos a favor del Estado para dictar una legislación con alcance urbanístico: si la supletoriedad no es un título sino una función predicable del ordenamiento, no puede excluirse *a priori* que la legislación que dicte el Estado en base a un título que sí ostenta (como los de los artículos 149.1 apartados 1, 8; 18 y 23 de la CE), ya se traten de competencias exclusivas o compartidas, no puedan desplegar eficacia supletoria en otro ámbito distinto, como es, en este caso, el urbanístico. Además, la STC 61/1997 desconoció la existencia de dos territorios, las ciudades de Ceuta y Melilla, para las que el Estado debía seguir dictando legislación urbanística *pro futuro*, al tratarse de Ciudades Autónomas, no constituidas en Comunidad Autónoma, carentes por ello de potestad legislativa, sino únicamente de la normativa reglamentaria precisamente “en los términos que establece la legislación general del Estado” (arts. 21.2 de las Leyes Orgánicas 1/1995 y 2/1995 por los que se aprueban, respectivamente, los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla). *Cf.*: L. PAREJO ALFONSO, «Comentario de urgencia sobre los pronunciamientos básicos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo; en particular la regla de la supletoriedad del derecho general-estatal», *Actualidad Administrativa*, núm. 29, 14 al 20 de julio de 1997, pp. 572 y ss.

preconstitucional es eterna, sino que lo es, además, conforme a la redacción, estructura y numeración originales, puesto que ni siquiera cabe depurarla mediante una refundición.¹⁶ De manera que para evitar el vacío normativo derivado de la declaración de inconstitucionalidad del Texto Refundido de 1992 (que había derogado ya el Texto Refundido de 1976), la STC 61/1997 procederá a anular parcialmente la disposición derogatoria de aquél persiguiendo evitar esos efectos derogatorios¹⁷.

§ 76. La promulgación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 tuvo como una de sus consecuencias que se excitara el **celo legislativo de las Comunidades Autónomas** para dictar la regulación de una materia que el artículo 148.1.3^a les atribuía. Esa tendencia se incrementó notablemente tras la STC 61/1997, pues las CCAA hubieron de legislar si no querían que el vacío normativo se llenara con la legislación preconstitucional del 1976. Todas lo hicieron (la última, recientemente, Baleares¹⁸). Algunas de forma precipitada mediante leyes de urgencia (en algunos

¹⁶ Así por ejemplo la Sentencia declara inconstitucionales, sólo por su calificación supletoria, puesto que el Estado "no puede dictar normas supletorias con tan exclusivo propósito allí donde carece de competencias sobre la materia, como es el caso del urbanismo", los apartados b), d), e), g), y), j) y k) del artículo 3.2 del Texto Refundido de 1992 que son idénticos a los apartados c), e), f), h), y), j) y k), respectivamente del artículo 3.1 del Texto Refundido de 1976 de los que proceden.

En otros supuestos se "recupera" una redacción que debe entenderse modificada, dado su carácter preconstitucional, precisamente en los mismos términos que introducía precepto declarado inconstitucional. Este es el caso del artículo 26 del Texto Refundido de 1976 cuyo tenor es el siguiente: "*Los Organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los particulares prestarán su concurso a la redacción de Planes de Ordenación y al efecto, **facilitarán a las Corporaciones Locales, Comisiones Provinciales y Dirección General de Urbanismo los documentos e informaciones necesarios***". Por su parte, el artículo 101 del Texto Refundido de 1992, declarando inconstitucional por el mismo motivo expuesto con anterioridad, sustituye la expresión subrayada por la de "***facilitarán a los Organismos encargados de su redacción***", manteniéndose en el resto exactamente igual, lo que resultaba mucho más respetuoso con el orden constitucional.

¹⁷ Una visión crítica sobre las consecuencias de la doctrina sobre la supletoriedad respecto de la delegación legislativa, singularmente del valor de los textos refundidos y del juego de los efectos derogatorios de las normas enjuiciadas puede verse en J. L. PEÑARANDA RAMOS, «Supletoriedad, Delegación legislativa y Derogación. A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo», *Revista de Derecho Público*, número 1, INAP, Madrid, 1997.

¹⁸ Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo. Con anterioridad a esta Ley, dicha Comunidad se había limitado a dictar leyes que afectaban a aspectos particulares (vgr. protección de áreas rurales de interés especial; edificios o instalaciones fuera de ordenación; disciplina urbanística, etc...).

casos incluso de artículo único para hacer suya, paradójicamente, la legislación estatal del Texto Refundido de 1992 anulada por el Tribunal Constitucional)¹⁹.

También el Estado se apresuró a legislar al amparo de sus competencias no urbanísticas, pero con incidencia urbanística (regulación de las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad, valoración, expropiación, indemnizaciones...). Con base en estos títulos fue dictada la **Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones**, parcialmente modificada después por el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, que dio lugar a una muy retrasada Ley de convalidación (tras una suspensión parlamentaria de su tramitación en fase de Ponencia en la Cámara Baja de casi tres años²⁰) a la Ley 10/2003, de 20 de mayo.

La Ley 6/1998 mantuvo la definición del urbanismo como función pública, así como la definición de los derechos y deberes a partir de la clasificación del suelo (que consideró el *«presupuesto mismo de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana»* y, por tanto, de competencia estatal), pese a que la STC 61/1997 había entendido que la clasificación del suelo era de indiscutible competencia autonómica²¹.

Pero en la línea de liberalización del suelo avanzada por el Decreto-Ley de 1996, la Ley 6/1998 introdujo dos importantes modificaciones. De una parte, modificó el régimen de valoraciones, sobre todo a efectos expropiatorios, asignando el valor de mercado en todo caso. De otra, partiendo de la definición de las distintas clases de suelo, a fin de facilitar la oferta de suelo, **consideró como suelo residual en lugar del rústico o no urbanizable, el suelo urbanizable** que definió de forma negativa como aquél *“que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable”*²².

¹⁹ *«Resultaba hasta cierto punto paradójico que Comunidades que habían impugnado la Ley 8/1990...asumieran luego su contenido por el procedimiento de una remisión in toto. Pero era una necesidad. Se trataba con esta improvisada técnica, de salvar la legalidad de los planes en trance de aprobación que habían sido redactados teniendo a la vista el TRLS 92, sus instrumentos y sus técnicas»*, L. MARTÍN REBOLLO, *ob. cit.* p. 134.

²⁰ Para permitir la introducción de determinadas modificaciones pese a haber finalizado el plazo de presentación de enmiendas, la Ponencia de la Comisión de Infraestructuras del Congreso de los Diputados decidió abrir un “plazo interno” para formular propuestas de modificación.

²¹ La Ley 6/1998 fue también recurrida ante el Tribunal Constitucional. La STC 164/2001, de 11 de julio, avaló la mayor parte de su regulación, sin perjuicio de declarar la inconstitucionalidad de dos de sus preceptos (el 16.1 y el 38) por incidir en la competencia autonómica urbanística.

²² De modo que el Plan, además de identificar el suelo urbano, habría de delimitar y precisar también concreta y positivamente el suelo rústico, porque todo lo demás sería urbanizable. Pero este mismo planificador no tenía libertad para definir el suelo rústico con sus propios criterios. Sólo podía hacerlo en atención a la existencia de unos valores que plasmaba

§ 77. La **Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**, a diferencia de la Ley 6/1998, que derogó, no vino impuesta por la urgencia derivada de la STC 61/1997, sino por una concepción diferente de la función que debía acometer la legislación estatal, que partía de la negativa valoración de los resultados ofrecidos por su predecesora, especialmente en relación con el grado de cumplimiento de uno de los objetivos en que pretendió justificarse (incrementar la oferta de suelo para lograr el abaratamiento del producto final del proceso urbanizador, esto es, la vivienda).

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que ha dado lugar (al incorporar los preceptos subsistentes del Texto Refundido de 1992) al Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, del suelo, que posteriormente sería modificado por la Ley 8/2013 dando lugar al **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana** que concentra el **Derecho estatal vigente de directa aplicación**²³.

Esta legislación, como ya se expuso en la Lección precedente, integra las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo en el principio general de la ordenación del territorio caracterizado por el desarrollo sostenible (art. 2.1 TRLS).

Define, además, un marco sustancial de valores constitucionalmente protegido coincidente con los del medio ambiente, al fijar como fines a perseguir por la política de ordenación del suelo la conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y la protección del patrimonio cultural y del paisaje; la protección adecuada del medio rural preservando el innecesario para la transformación urbanística como

genéricamente la Ley estatal y cuya concreción el planificador debía justificar y motivar lo que, dado el punto de partida de la Ley, significaba que debía explicar qué valores de los previstos en la Ley están presentes para excluir un determinado suelo del proceso urbanizador. Porque de no existir esos valores sustantivos positivos, el suelo sería, como regla, urbanizable. L. MARTÍN REBOLLO, *ob. cit.*, p. 135.

²³ El Texto Refundido de 2008 ha sido objeto de una extensa y significativa reforma a través de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que deroga el artículo 13, la Disposición Adicional 11ª y las Disposiciones Transitorias 2ª y 5ª; y modifica los artículos 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53, la Disposición Adicional Tercera y la Disposición Final Primera del Texto Refundido.

un modo que asegura la utilización racional del suelo como un recurso limitado (art. 2.2 TRLS)²⁴.

Pero, fundamentalmente, abandona la técnica de la clasificación para acudir a la definición de los derechos deberes y obligaciones de los propietarios del suelo.

Hasta la Ley del Suelo de 2007 el fundamento de la legislación estatal sobre régimen de suelo y valoraciones era la clasificación del suelo. A partir de la clasificación se concretaban los derechos y deberes de los propietarios, de manera que una de las principales decisiones del planeamiento urbanístico era incluir el suelo en una de las clases establecidas en la legislación aplicable, lo que determinaba su régimen de derechos y deberes y su consiguiente valoración.

La Ley del Suelo de 2007 y el Texto Refundido de 2008 prescindieron, en cambio, de la clasificación para definir el estatuto de la propiedad urbanística, de modo que los deberes de los propietarios no dependieran tanto de lo que dijera el plan, como de la **situación fáctica propia del suelo**, conforme a los criterios enunciados en la ley, que permitían su consideración básica como suelo **rural o urbanizado**.

La clave de la nueva regulación la constituyen las situaciones básicas de suelo, las situaciones fácticas en las que el suelo pueda encontrarse en función de su integración o no en la ciudad, de su efectiva urbanización²⁵.

²⁴ Además de los fines anteriores, la modificación introducida por la Ley 8/2013 añade un apartado tercero nuevo (pasando el anterior 3 a 4), mediante el que incorpora otros objetivos adicionales: “3. Además de lo dispuesto en el apartado anterior, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular: a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta. b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos. c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables. d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica. La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

²⁵ «El hecho, la urbanización efectiva en los términos que se expondrán, y no el derecho, el planeamiento, es la base sobre la que el legislador estatal construye ahora el régimen jurídico estatutario de la propiedad o el ejercicio de la libertad de empresa proyectados sobre el suelo. Aun cuando el legislador estatal podría haber mantenido la clasificación como sustrato para el establecimiento de las bases subjetivas y objetivas del suelo, ratificando en plenitud de esta forma la remisión normativa al planeamiento, la nueva norma estatal distingue entre el ser, la situación en la que el suelo se encuentra, y el devenir, la potencial situación en la que el suelo puede llegar a encontrarse en función de su inserción en un proceso empresarial de transformación urbanística. El

De modo que todo el suelo que no pueda ser calificado suelo urbanizado se encuentra en la situación de suelo rural. Esas dos situaciones básicas definen el régimen de derechos y deberes regulados por la legislación estatal básica, e inciden también en su valoración. El suelo rural no se valorará por referencia al aprovechamiento urbanístico potencial sino conforme a la renta real o potencial que pueda llegar a producir su explotación en el estado en que se encuentre en el momento en que deba realizarse su valoración, que será en todo caso anterior a su completa transformación, en cuyo caso sería ya urbanizado y sin considerar expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados (artículo 23.2 TR 2008)²⁶.

Sin embargo, como luego se expondrá, **la modificación del Texto Refundido de 2008 operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas**, ha experimentado una notable **flexibilización**, ampliando la noción de suelo urbanizado y reconociendo en el suelo rural susceptible de transformación un régimen de utilización equivalente al que la anterior legislación estatal (LRSV de 1998) atribuía al suelo urbanizable.

Como se ha indicado, el último hito en esta evolución consiste en la refundición de toda la normativa estatal relacionada con el urbanismo en una sola norma que es

plan urbanístico, por ello, ha perdido muchísima importancia a la hora de conocer la situación jurídica y el valor del suelo en la legislación estatal» J. C. TEJEDOR BIELSA, en J. BERMEJO VERA *cit. op.* 627.

²⁶ *«Lo anterior supone, ni más ni menos, que el planeamiento deja de ser un instrumento generador de plusvalía y puede ver así reforzada su condición de instrumento de ordenación del suelo. El planeamiento pierde, conforme al nuevo régimen legal, gran parte de su faz especulativa, deja de ser el instrumento que hace posible la especulación del suelo proscrita constitucionalmente, la que consigue alterar al alza y de manera sustancial su valor sin invertir nada en él. Conforme a tales prácticas especulativas, sólidamente arraigadas en la Ley del Suelo de 1998 y que explican sin más esfuerzo las extremas tensiones y presiones a que vienen siendo sometidas las administraciones públicas competentes en la materia, el suelo no vería alterado su precio porque mutase su naturaleza, porque sus condiciones físicas o su localización variaba o porque, en el ámbito de lo privado, se adoptaren decisiones de inversión o gestión. El suelo vería alterado su valor, simplemente, porque se adoptaba una decisión pública que, sin mayor inversión, sin mayor esfuerzo, declarando simplemente que era posible transformarlo, incorporaba al mismo el valor residual resultante de su transformación y edificación. Un bien de ese modo veía alterado su valor y su precio en el mercado por la simple aprobación administrativa de un documento, por un color de un plano. Una decisión pública generaba plusvalías de papel, intangibles en el mundo físico, pero muy solventes en el mundo financiero....El plan servía, ha servido, para general esas plusvalías al margen de cualquier atisbo de racionalidad urbanística o económica».* J. C. TEJEDOR BIELSA, en J. BERMEJO *cit.* pp. 629 y 630.

el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRDU).

Conclusiones

§ 78. Antes de examinar el régimen general vigente importa salir al paso de una falsa sensación a la que puede llevar la proliferación normativa, estatal y autonómica, en esta materia. Porque la **conclusión** a que lleva el examen de la evolución de nuestra legislación urbanística es la de que la fragmentación de nuestro ordenamiento derivada de la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias sobre urbanismo **no ha impedido la formación de un núcleo común homogéneo** integrado por la legislación estatal básica y por el empleo por el legislador autonómico de instituciones y categorías comunes en sus diferentes legislaciones (todas las Comunidades Autónomas, con la única excepción de Baleares, cuentan con legislación propia sobre ordenación del suelo).

De modo que, como destaca el profesor PAREJO ALFONSO, esa “fragmentación” territorial formal del ordenamiento urbanístico español no ha dado lugar, sin embargo a una quiebra del sistema implantado en 1956 y retocado en 1975/76 y 1990/92. No obstante la pluralidad de Leyes urbanísticas, el urbanismo español sigue funcionando sobre el conjunto de instituciones y técnicas alumbradas por dicho sistema que son hoy “comunes” a todas ellas²⁷.

Hoy el ordenamiento²⁸ se compone de:

- a) un Derecho **de directa aplicación**, integrado por un *elemento estatal* no estrictamente urbanístico contenido en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015 y un *elemento autonómico*, que forman las Leyes y Reglamentos urbanísticos de cada Comunidad Autónoma.
- b) un Derecho estatal **supletorio** integrado por el Texto Refundido de 1976 y sus reglamentos de desarrollo.

6.2. LOS ELEMENTOS COMUNES Y BÁSICOS DE LOS SISTEMAS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA.

²⁷ Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo ob. cit.* p. 318.

²⁸ La Unión Europea no tiene competencia directa en materia urbanística, pero puede adoptar medidas (artículo 192 TFUE) relativas a la ordenación territorial y protección ambiental que inciden en aquélla.

§ 79. En congruencia con la tradición de nuestra legislación urbanística, el TRLS define la ordenación territorial y urbanística como **funciones públicas** no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo, de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste (art. 3.1 TRLS).

En consecuencia, la ordenación urbanística es una función necesariamente pública, si bien conforme a nuestro ordenamiento constitucional son las Comunidades Autónomas las que han de dictar la correspondiente legislación.

Al legislador estatal sólo le corresponde fijar el marco al que ha de ajustarse esa regulación, que debe garantizar:

- a) La dirección y control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en todas sus fases (planificación/ejecución/construcción).
- b) La participación de la comunidad en las plusvalías que genere esta actuación pública;
- c) El derecho a la información²⁹ y participación de los ciudadanos en la ordenación y gestión urbanísticas.

§ 80. El derecho de **participación de los ciudadanos** tiene su cauce especial en las actividades de transformación y edificación.

Por lo que se refiere a la **actividad de transformación urbanística**, el TRLS (art. 6) reconoce la iniciativa pública y la privada en la ejecución de las actividades de transformación, sin perjuicio de la responsabilidad pública de todo el proceso de transformación.

Tanto en un caso como en otro se reconoce el derecho de intervención de los propietarios, así como de los particulares que no ostenten dicha condición, en ejercicio de la libertad de empresa, mediante la participación en un procedimiento de

²⁹ El artículo 4 del Texto Refundido contempla un verdadero estatuto de derechos de los ciudadanos al margen de su condición de propietarios que comprende el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, a acceder en condiciones de igualdad a la utilización de las dotaciones públicas, a la acción pública urbanística y de forma pormenorizada a la información de la información urbanística general y a la específica del régimen jurídico urbanístico aplicable a una finca concreta y determinada. Derechos que han de completarse con los que le corresponden en su condición de propietario, así como a la iniciativa de la urbanización, con independencia de ella (artículo 6). El artículo 6 contempla el régimen general de deberes que completa el estatuto del ciudadano en la materia.

licitación tramitado con publicidad y concurrencia, y respetando la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios (agente urbanístico)³⁰.

Cabe así optar por las siguientes opciones:

a) La reserva de la actividad a las Administraciones Públicas. Reserva que se concibe como posibilidad y no como necesidad y que deberá llevar aparejada la correspondiente indemnización a los propietarios cuando se acuda a la técnica expropiatoria, aunque quepa respetar la participación en la ejecución de la urbanización si se acude, vgr. al sistema de compensación.

b) Intervención en la actividad de transformación urbanística de la actividad privada, con dos posibles variantes, a su vez:

- el derecho del propietario (definido con carácter general, o para supuestos determinados) a desarrollar la actividad de transformación urbanística, respecto de los terrenos de que es titular.

- el derecho de cualquier sujeto, sea o no propietario a participar en la ejecución urbanística, en ejercicio de la libertad de empresa, mediante la participación en un procedimiento de licitación tramitado con publicidad y concurrencia, y respetando la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios (agente urbanístico).

Por otra parte, en cuanto a las **actividades de construcción y edificación**, el TRLS reconoce el derecho del **propietario**, si bien lo somete a un régimen de intervención administrativa que garantice el cumplimiento de los requisitos legales establecidos (obtención de licencia urbanística).

§ 81. El TRLS 2008 comparte con la legislación precedente la consideración del derecho de propiedad urbanística como un **derecho estatutario**, integrado por un conjunto de derechos, deberes y cargas definidos por la función social de la propiedad.

Así lo declara el artículo 7.1 al establecer que «el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

³⁰ Cfr: Artículos 119.3 y 120 y ss. de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Generalitat Valenciana.

Y, subrayando la vinculación de los derechos al previo cumplimiento de deberes y cargas en los términos legalmente establecidos, el apartado 2 de este artículo dispone que «la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación territorial y urbanística».

De modo que se trata de un estatuto objetivo **de formación progresiva**, en el que el nacimiento de facultades viene condicionado por el previo cumplimiento de los deberes y cargas.

Coherentemente con ello, el TRLS regula en su artículo 16 las **actuaciones de transformación urbanística y edificatorias**, que comprenden tanto las actuaciones de urbanización (de nueva urbanización o de reforma de la existente), como las actuaciones de dotación entendiendo como tales las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística.

En relación con esas actuaciones de transformación **se concreta el estatuto de la propiedad urbanística** en los términos que se expondrán en el apartado siguiente.

§ 82. Finalmente, el TRLS, sin perjuicio de reconocer que la ordenación urbanística es una competencia de titularidad autonómica, establece determinadas **reglas básicas relativas a los instrumentos de planeamiento**.

a) En primer lugar, mediante el establecimiento de determinadas **directivas materiales que condicionan el ejercicio de la potestad de planeamiento** al exigir que los instrumentos de ordenación cumplan determinados requerimientos para hacer efectivos los deberes y derechos de los ciudadanos:

- Han de contemplar el suelo suficiente para la satisfacción de necesidades sociales que justifiquen la transformación urbanística, preservando el suelo restante que no resulte necesario para ello (art. 10.1 a). Criterio que constituye un condicionante para controlar la racionalidad del ejercicio de la

potestad de planeamiento (en tanto que potestad discrecional), pues supone una apelación a la utilización racional del suelo y a la preservación del medio rural.

- Han de destinar el suelo suficiente y adecuado para usos productivos y residenciales (art. 10.1b). Condicionamiento finalista que constituye asimismo un parámetro de control de la racionalidad del ejercicio de la potestad de planeamiento.

- Y han de atender en la ordenación de los usos del suelo a los principios de accesibilidad universal, movilidad, eficiencia energética; requerimientos que desempeñan un papel equivalente a los reseñados en los dos apartados anteriores.

b) En segundo término, la función pública de ordenación urbanística se declara **no susceptible de transacción** (art. 3.1 TRLS). Ello no significa proscribir por completo la figura de los convenios urbanísticos como instrumentos de ejecución concertada del planeamiento, pero sí su condicionamiento de forma significativa:

- Los llamados convenios de “planeamiento” (aquellos que implican el compromiso de modificar el planeamiento para poder hacer efectivos los términos del acuerdo), únicamente pueden ser preparatorios y no pueden tener carácter vinculante respecto del ejercicio de la potestad pública unilateral de ejercicio del planeamiento urbanístico.

- Los convenios de gestión –de mera ejecución del planeamiento- son plenamente admisibles con la limitación establecida en el artículo 6.3 TRLS: *“no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales, ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados”*.

c) Por último, la legislación básica estatal impone determinadas reglas básicas en relación con la **elaboración, aprobación y gestión de los instrumentos de ordenación urbanística**. Estas reglas afectan:

- A la documentación del proceso de ordenación (inclusión preceptiva en el expediente de toda alteración de la ordenación procedente de una modificación puntual del planeamiento, que incremente la edificabilidad o

densidad edificatoria o modificación de los usos del suelo; inclusión preceptiva de un informe de sostenibilidad económica y de sostenibilidad ambiental).

- Al procedimiento de aprobación (preceptividad del trámite de información pública; del de evaluación ambiental; del informe de las Administraciones Públicas responsables en materia hidrológica, de costas, carreteras e infraestructuras afectadas; sentido aprobatorio del silencio si se supera el plazo máximo; y responsabilidad patrimonial por incumplimiento del plazo máximo para resolver).

- A la publicación y publicidad (carácter preceptivo de la publicación de todos los instrumentos de ordenación urbanística y de la puesta a disposición completa de los mismos de los ciudadanos que lo soliciten, con derecho a copias).

- Al control y seguimiento (deber de elaborar un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que contemple la sostenibilidad ambiental y económica tomada en cuenta al elaborar el planeamiento).

6.3. LAS INSTITUCIONES GENERALES RELEVANTES EN EL URBANISMO.

§ 83. La legislación estatal vigente comprendida en el Texto Refundido de 2015, al igual que su predecesora de 1998, contempla determinadas reglas básicas sobre algunas **instituciones jurídicas generales** relevantes para proceder a la ordenación urbanística.

Esta regulación alcanza al derecho de propiedad urbanística como un derecho estatutario definido por su función social, así como a determinadas instituciones vinculadas con ésta última y el régimen de gestión del suelo (venta y sustitución forzosa, patrimonios públicos del suelo y derecho de superficie); al régimen de las expropiaciones urbanísticas; a las valoraciones urbanísticas y a la responsabilidad patrimonial de la Administración en la materia.

§ 84. Como ya se ha expuesto con anterioridad, el TRLS de 2008 y el de 2015 reafirman el **carácter estatutario de la propiedad del suelo**, cuyo contenido (conjunto

de facultades, deberes y cargas) viene delimitado objetivamente por su función social (art. 33.3 CE).

Clases de suelo: suelo rural y suelo urbanizado

La determinación del régimen estatutario del derecho de propiedad urbanística viene determinado por dos fases y momentos. El definido por la legislación general-estatal con carácter común; y el establecido por la legislación autonómica y que emplea el planeamiento urbanístico que utiliza técnicas mediante las que se vinculan superficies concretas a un régimen jurídico determinado (hasta hoy las técnicas de la clasificación y calificación del suelo).

La principal novedad introducida por la legislación básica estatal de 2007-2008, a la que antes se ha hecho referencia, fue la de desconectar totalmente los derechos y deberes básicos, de la técnica de la clasificación que realicen las Comunidades Autónomas, **acudiendo a dos situaciones fácticas y básicas de suelo**. Todo el suelo a efecto de derechos y deberes básicos había de incorporarse a una de las dos categorías de suelo urbanizado o suelo rural, tal y como vienen definidas en la ley estatal³¹.

Sin embargo, sin abandonar formalmente esa perspectiva, **la reforma del Texto Refundido de 2008 operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, introduce importantes modificaciones que se recogen ahora en el TRLS de 2015: se mantienen dos situaciones básicas (suelo urbanizado y rural), pero se diferencian dentro de cada una**

³¹ Por ejemplo, en la STS 15-06-201, el Alto Tribunal entiende que no resulta admisible que unos terrenos que indubitadamente cuentan, no sólo con los servicios exigibles para su consideración como suelo urbano, sino también con los de pavimentación de calzada, encintado de aceras y alumbrado público, y que están plenamente consolidados por la edificación, pierdan la consideración de suelo urbano consolidado, pasando a tener la de suelo urbano no consolidado, por la sola circunstancia de que el nuevo planeamiento contemple para ellos una determinada transformación urbanística, y ello porque tal degradación en la categorización del terreno por la sola alteración del planeamiento, además de resultar ajena a la realidad de las cosas, produciría consecuencias difícilmente compatibles con el principio de equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento. Ello significa, en el plano de la gestión urbanística, la imposibilidad de someter al régimen de cargas de las actuaciones sistemáticas, que son propias del suelo urbano no consolidado, a terrenos que merecían la categorización de urbano consolidado conforme a la realidad física preexistente al planeamiento que prevé la nueva ordenación, la mejora o la reurbanización; y ello porque no procede devaluar el estatuto jurídico de los propietarios de esta clase de suelo exigiéndoles el cumplimiento de las cargas y obligaciones establecidas para los propietarios del suelo no consolidado. En consecuencia, la Sala de instancia acierta cuando señala la imposibilidad de modificar la categoría correspondiente a los terrenos que ya habían alcanzado la condición de suelo urbano consolidado por reunir los requisitos necesarios para ello.

de ellas supuestos (suelo urbanizado totalmente transformado e integrado o necesitado de urbanización; suelo rural preservado o susceptible de transformación) **que se vinculan con un régimen de facultades y deberes diferentes que recuerda, en muchos aspectos la legislación estatal inmediatamente anterior** (LRSV 1998).

Con ello la legislación estatal de directa aplicación se ha aproximado notablemente al modo en que la legislación autonómica ha venido a regular el derecho de propiedad urbanística a partir de las diferentes clases de suelo.

A) **La regulación estatal** contenida en el TRLS define el derecho de propiedad del suelo atendiendo no sólo al estado fáctico o real y a las características objetivas del suelo en cada momento, sino que respeta el ámbito de decisión de las Comunidades Autónomas concretado en el empleo de las técnicas de la calificación, clasificación y destino del suelo. La reforma operada por la Ley 8/2013 ha aproximado notablemente las previsiones de la legislación estatal con el régimen de clasificación previsto en la legislación autonómica.

1.- En efecto, el texto vigente considera incluido en la situación de **suelo urbanizado**, no sólo el integrado de forma legal efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, como hacía el originario artículo 12.3 del Texto Refundido de 2008³², sino en términos más amplios, “el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla **alguna** de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su

³² El tenor del artículo 12.3 del TR 2008, en su redacción anterior a la reforma, era notablemente más estricto al disponer que *se encuentra en la situación de **suelo urbanizado** el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población*». Y precisaba a continuación que *«se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento»*.

conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes³³.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente”³⁴.

Además, el apartado 4 del artículo 12 dispone que “también se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”³⁵.

Por su parte, conforme al TRLS de 2015 se encuentra en la **situación de suelo rural** tanto el «suelo **preservado** por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización», como «el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o **permitan su paso a la situación de suelo urbanizado** hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización y cualquier otro que no reúna los requisitos del suelo urbanizado”.

³³ El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

³⁴ El Preámbulo de la Ley 8/2013 justifica la ampliación de la definición de la situación de suelo urbanizado en los siguientes términos: “*Otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. Dichas cargas están establecidas con una práctica identidad entre los suelos en situación de urbanizados y los suelos en situación rural, con destino a una operación de transformación urbanística. En este sentido, se completa la escueta regulación contenida respecto del suelo en situación de urbanizado, por el artículo 12.2, con el objeto de permitir su utilización instrumental al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones e indemnizaciones. Se pretende también limitar, a aquellos efectos, la posible consideración como suelos en situación de urbanizados de determinados suelos que, incluso al amparo del planeamiento urbanístico, y sobre la base de su clasificación como suelos urbanos en su categoría de no consolidados, en absoluto la tienen, tanto de conformidad con la definición estatal, como con la propia regulación autonómica. Esta modificación se complementa con la derogación del artículo 2 del Reglamento de valoraciones, aprobado por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, que ya se considera incompatible con la modificación legal*”.

³⁵ Tal previsión figuraba como posibilidad en la redacción del último inciso del artículo 12.3 del TR 2008 anterior a la reforma de 2013.

2.- Esta mayor diferenciación de supuestos dentro de las dos situaciones básicas de suelo resultan relevantes, **tras la reforma de 2013**, a la hora de examinar el contenido del derecho de propiedad del suelo, esto es, de las facultades, deberes y cargas.

- Así, en cuanto a las **facultades**, la reforma de 2013 distingue, en el **suelo rural**, dos supuestos diferenciados. Con carácter general, conforme al artículo 8.1 TRLS el uso del **suelo rural ordinario o preservado** será el que resulte conforme a su naturaleza y estará vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, quedando prohibidas las parcelaciones urbanísticas. Pero en el **suelo rural que, conforme a los instrumentos de ordenación sea susceptible de pasar a la situación de suelo urbanizado**, se reconocen facultades que la LRSV de 1998 vinculaba con el suelo urbanizable:

a) El derecho de consulta³⁶ a las Administraciones competentes sobre las previsiones contenidas en los instrumentos de ordenación y planeamiento y las obras a realizar para asegurar su conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, si la Administración no se ha reservado la iniciativa pública de la ordenación y la ejecución.

c) El derecho a participar en la transformación en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas³⁷.

d) Y el derecho de realizar usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística y sean compatibles con la ordenación³⁸.

³⁶ El plazo de contestación previsto en la legislación territorial y urbanística no podrá exceder de tres meses, previéndose la indemnización de los gastos en que se haya incurrido en caso de modificación de los criterios y previsiones facilitados en la contestación. Art. 8.3 a) TR 2008, reformado por Ley 8/2013 y que se recoge en el TR 2015.

³⁷ Cfr. Artículo 15 LRSV de 1998.

³⁸ Derecho reconocido por el artículo 17 de la LRSV de 1998 para el suelo urbanizable sectorizado o delimitado con vistas a su desarrollo inmediato.

En el suelo en situación de **urbanizado**, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d), según cuál sea el grado de transformación urbanística, las de completar la urbanización de los terrenos para que se cumplan los requisitos y condiciones establecidos para la edificación, las de participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en régimen de justa distribución de beneficios y cargas; o de edificar en los plazos establecidos.

- Por lo que a los **deberes y cargas** se refiere, el artículo 9 del TR de 2015 distingue también atendiendo a las diferentes modalidades de cada situación básica de suelo.

Además del deber general de dedicar los terrenos e instalaciones a los usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y de conservarlos en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato aptas para el uso que corresponda, esos deberes y cargas comprenden:

- En el **suelo rural no sometido a actuación de urbanización**, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca la legislación territorial y urbanística para legitimar usos privados del suelo no vinculados a la explotación primaria, así como costear las infraestructuras de conexión de las instalaciones autorizables con las redes generales.

-En el **suelo rural sometido a transformación urbanística** el propietario debe asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de promoción de la actuación, que pormenoriza el artículo 16.1: deber de cesión de viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas; de cesión de suelo que deba formar parte del dominio público; de cesión con destino a patrimonio público del suelo de aquél libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación³⁹; de costear las obras de urbanización....).

-En el **suelo urbanizado** que lo requiera el deber de **completar** la urbanización de los terrenos con las condiciones y requisitos establecidos para su edificación o rehabilitación, y de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que correspondan.

³⁹ El artículo 16.1 b) del TR 2008 establece, con carácter general, que ese porcentaje no podrá ser inferior al 5 por ciento, ni superior al 15 por ciento, ampliable excepcionalmente al 20 por ciento.

-En el suelo urbanizado en que así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas, el propietario tendrá el deber legal de **edificar** en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

B) Al marco general definido por la legislación estatal se añade la **regulación autonómica** que ha partido en todos los casos –sin perjuicio de las modificaciones que puedan introducirse en adaptación de la legislación estatal– de la clasificación tradicional del suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable, pero que, en la práctica, ha venido a reconocer más divisiones.

En efecto, en la legislación autonómica el suelo urbano puede ser consolidado o no consolidado según que sea necesario el desarrollo de actuaciones integradas sistemáticas de urbanización. En el consolidado –concepto que se aproxima al de totalmente urbanizado- caso de que resulte necesaria obra urbanizadora para que el suelo alcance la condición legal de solar, la obra será mínima y de fácil gestión urbanística. En el suelo urbano no consolidado la actuación será mayor y requerirá la definición previa por la legislación y el planeamiento de ámbitos de gestión previamente delimitados⁴⁰.

En la legislación autonómica en el suelo urbanizable se suele distinguir, a su vez, entre suelo urbanizable programado o sectorizado o no, según que se halle integrado en unidades determinadas para su transformación urbanística⁴¹.

⁴⁰ Conforme al artículo 14.2 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSCAM): “*El planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias: a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirirla condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción. b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas*”.

⁴¹ Artículo 15.2 LSCAM: “*El planeamiento general diferenciará en el suelo urbanizable, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias: a) Suelo urbanizable sectorizado, integrado por los terrenos que el planeamiento general prevea expresamente que deben transformarse en suelo urbano y que, a tales efectos, se dividen en recintos denominados sectores. b) Suelo urbanizable no sectorizado, integrado por los restantes terrenos adscritos a la clase de suelo urbanizable*”.

Finalmente, la legislación autonómica cualifica, dentro del suelo clasificado como no urbanizable o rústico, en tanto que excluido de la urbanización, aquél que se encuentra sometido a un especial régimen de protección, sin perjuicio de que la legislación territorial y urbanística contemple el especial régimen de protección que corresponda⁴².

En función de dicha clasificación las legislaciones autonómicas establecen el estatuto de derechos y deberes en función de cada clase y categoría de suelo. La modificación del TRLS de 2008 operada por la Ley 8/2013 que se recoge en el TRLS de 2015, hace más fácil integrar la técnica de la clasificación autonómica con las situaciones básicas de suelo establecidas por la legislación estatal.

§ 85. Por razón de la función social de la propiedad, el TRLS regula también **la venta y sustitución forzosa, los patrimonios públicos de suelo y el derecho de superficie**. Y también regula la modulación de la institución expropiatoria por razones urbanísticas.

⁴² Art, 16, LSCAM: “1. Tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas, forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales. 2. El planeamiento regional territorial clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo, que será completado, en su caso, por la clasificación realizada por el planeamiento general. 3. Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueran sus causas, quedasen dañados el suelo, la vegetación y la fauna o sus hábitats, y los terrenos perdieran el valor que dio lugar a su protección, quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medio ambiental. En todo caso, no podrá incluirse este suelo en ninguna otra clase, dentro de los treinta años siguientes al daño sufrido, salvo su previa autorización por Ley aprobada por la Asamblea de Madrid, en la que quede justificada la imposibilidad de dicha restitución medio ambiental”.

Además, la Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de la comunidad de Madrid, regula las viviendas rurales sostenibles. Conforme al artículo 1 de dicha Ley “El nuevo uso para viviendas rurales sostenibles podrá implantarse en todo suelo no sujeto a protección sectorial. En suelo con protección sectorial, solo estará permitida su implantación, cuando su régimen jurídico no prohíba el uso residencial. La presente Ley tiene carácter especial y prevalecerá sobre cualquier normativa o planeamiento que incida sobre el mismo ámbito material.

a) La **venta o sustitución forzosa** son figuras ya existentes en nuestro urbanismo que persiguen garantizar el cumplimiento de la finalidad de edificación con que está concebido el suelo urbano. Por eso, cuando se incumplen los deberes de edificación o rehabilitación establecidos en la Ley, en los plazos determinados, se faculta la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la venta forzosa o la sustitución en el ejercicio de la facultad de edificación en régimen de propiedad horizontal con el propietario del suelo. Posibilidades que tienen en todo caso como límite el que la legislación urbanística no podrá minorar el contenido del derecho de propiedad en un porcentaje superior al 50% de su valor (arts. 36 y 37⁴³).

b) Los **patrimonios públicos del suelo** –también conocidos en nuestro urbanismo precedente– se integran por los bienes recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del cumplimiento del deber de cesión a que se refiere el artículo 16.1.b) del TRLS y se constituyen con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística (art. 38)⁴⁴.

c) Además, para que el **derecho de superficie** desempeñe un papel relevante en la gestión urbanística, se formula una regulación completa del mismo –frente a la

⁴³ Art. 37 TRLS 2008: “1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia. 2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, o cualesquiera otras a las que quede sujeto el inmueble correspondiente, se consignará en las certificaciones registrales que se expidan. 3. Cuando el procedimiento determine la adjudicación por aplicación de la venta o sustitución forzosas, una vez resuelto el mismo, la Administración actuante expedirá certificación de dicha adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad, en el que se harán constar las condiciones y los plazos de cumplimiento del deber a que quede obligado el adquirente, en calidad de resolutorias de la adquisición”.

⁴⁴ Conforme al art. 39 TRLS 2008, en la redacción dada por la Ley 8/2013: “1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, salvo lo dispuesto en el artículo 16.2 a). Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana”.

escasa contenida en el Código Civil⁴⁵– por un periodo de hasta 99 años y con la previsión como causa de extinción del derecho de la falta de edificación conforme a la ordenación urbanística en el plazo previsto en el título constitutivo del derecho (arts. 40 y 41).

Dicha regulación precisa que el derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas, aunque también puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre

⁴⁵ Recuerda la Sentencia de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, de 10 de junio de 2004 (RJCA 2004\4) que la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo ha venido distinguiendo la “*doble conceptualización que tiene el derecho de superficie en nuestro ordenamiento jurídico, en función de que se trate del denominado derecho de superficie urbanístico o del urbano*” o del regido por el Derecho Civil.

Declara esta Sentencia que “*el derecho de superficie urbana es el que se deduce de su previsión en el Código Civil (arts. 1611.3 y 1655) y art. 107.5 LH aun cuando no esté expresamente regulado...(y que) tal derecho se constituye como una excepción a la regla «superficies solo cedit», con la finalidad de estimular y facilitar la construcción sobre la base de la existencia de una propiedad dividida entre el suelo y el vuelo*”.

Y, en cuanto a su régimen jurídico, precisa la Sentencia que “*se trata de un derecho constituido entre particulares que responde a un interés privado y que no precisa de forma solemne, pues así se deduce de la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2001 (RJ 2001, 1083) de la Sala 3ª, dictada respecto a la reforma del Reglamento Hipotecario aprobado por Real Decreto 1867/98, de 4 de septiembre. En el mismo sentido se expresa la doctrina de la Sala 1ª (SSTS 1 de febrero de 1979, RJ 1979, 420; 15 de junio de 1984, RJ 1984, 3243; y 26 de noviembre de 2.002, RJ 2002, 9935, por todas) y la doctrina científica mayoritaria*”.

Para la Sentencia, el caso del derecho de superficie urbanístico es bien diferente: “*...aparecía ya recogido en la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 como medida de fomento de la edificación (arts. 157 a 161), rigiéndose en primer lugar por la Ley del Suelo, por el título constitutivo y subsidiadamente por el Derecho Privado. Así lo recoge el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (arts. 171 a 174) y el Real Decreto Legislativo 1/92 de 26 de junio (arts. 287 a 290, habiéndose declarado inconstitucionales el arts. 287.1, 288.1 y 290 por la STC 61/97 de 20 de marzo, RTC 1997, 61)*”. Y “*...ya desde su redacción inicial en 1956 se hablaba de que la constitución «deberá ser en todo caso formalizada en escritura pública y como requisito constitutivo de su eficacia inscribirse en el Registro de la Propiedad. Pese a que el término utilizado no sea en dogmática jurídica lo suficientemente certero, pues lo que es constitutivo es la validez del negocio no su eficacia, hablar de requisito constitutivo alude propiamente a la validez del negocio jurídico, por lo que el derecho de superficie urbanístico exige una forma «ad solemnitatem», esto es, solemne o formal, no «ad probationem», por lo que no existirá tal derecho si no se cumplimenta la solemnidad consistente en su otorgamiento en escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 172.2 LS 76, art. 228 RDL 1/92), precisamente porque sus efectos trascendentales para el dominio dividido y duración del derecho requieren una plena publicidad. En este sentido se ha manifestado no sólo la doctrina científica más autorizada sino la jurisprudencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo en consolidada doctrina (SSTS de 1 de febrero de 1979, RJ 1979, 420; 15 de junio de 1984, RJ 1984, 3243 y 26 de noviembre de 2002, RJ 2002, 9935, por todas)*”.

viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

Y mantiene las notas tradicionales de la regulación urbanística de este derecho, esto es:

- el carácter constitutivo de su escritura pública de constitución, que ha de inscribirse en el Registro de la Propiedad (art. 40.2);
- su regulación por la legislación urbanística, por la civil con carácter supletorio y por el título constitutivo (art. 40.4);
- y su naturaleza esencialmente transmisible “con las limitaciones fijadas al constituirlo” (art. 41.1).

d) Finalmente, el TRLS contiene pocas novedades en materia de **expropiación por razón del urbanismo**. Entre las principales singularidades cabe citar:

- que la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades que prevea dicha legislación (vgr. ejecución del planeamiento), comportando la aprobación de los instrumentos de ordenación la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos correspondientes, teniendo la consideración de beneficiarios las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales (art. 29).
- en materia de fijación del justiprecio, que se rige por sus reglas específicas, y puede hacerse por expediente individualizado o tasación conjunta, el acuerdo con el expropiado permite el pago en especie (art. 34).
- en materia de reversión, se contemplan supuestos excepcionales que la excluyen en casos de alteración del uso de los terrenos que motivó la expropiación cuando se mantenga el uso dotacional durante ocho años o se sustituya por otro igualmente dotacional público; en supuestos de formación y ampliación de patrimonios públicos de suelo y otros supuestos especiales (art. 34)

§ 86. Tras las SSTC 61/1997 y 164/2001 la **valoración del suelo** es una de las competencias de las que mantiene el Estado que resultan más determinantes para su régimen jurídico.

Por ello las leyes estatales de 1998, la de 2008 y ahora el TR de 2015 se han ocupado de fijar el sistema de valoración del suelo, si bien utilizando un criterio diferente (atendiendo a la clasificación en el primer caso, y a la situación básica del suelo en el segundo). El régimen de valoraciones se desarrolla en el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

La finalidad de privar al valor del suelo de su componente especulativo está claramente presente en la legislación vigente. El Preámbulo de la Ley del Suelo de 2007 es bien expresivo al efecto⁴⁶.

De manera que el régimen de valoración de la Ley del Suelo (que contempla en la Disposición Final 4ª un especial régimen transitorio) excluye para la valoración del suelo todo aquello que no incorpora el suelo de forma real y efectiva, de acuerdo con la situación básica de suelo urbanizado o suelo rural (lo que es, por lo demás, coherente con la manifestación contenida en el artículo 7.2 TRLS de que la previsión de edificabilidad no integra el contenido del derecho de propiedad urbanística).

El momento de valoración será en los procedimientos de distribución de cargas y beneficios el de la aprobación del instrumento de ordenación que los motive; en los expropiatorios el del inicio del expediente de determinación del justiprecio; en la venta o sustitución forzosas el de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber de edificar; y en los supuestos de responsabilidad patrimonial el momento de la entrada en vigor o comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

En cuanto al **objeto** de la valoración, si se trata de suelo, lo constituye el pleno dominio libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad⁴⁷. Si se

⁴⁶ «Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, al recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente –en esta concreta materia y no en otras– del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas y mencionadas.: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación».

trata de edificaciones, en el suelo rural, se valorarán con independencia de los terrenos; en tanto que en el urbanizado, conjuntamente con el suelo. Y si se trata de concesiones administrativas o derechos reales sobre inmuebles, se tasarán conforme a las reglas de la expropiación para fijar el justiprecio.

Y por lo que se refiere al **criterio** de valoración se atiende a la situación básica de suelo de que se trate:

- a) en el suelo rural excluido del proceso urbanístico, para los terrenos el criterio de valoración es el de la capitalización de la renta anual o potencial (la mayor de las dos); en tanto que para las edificaciones, el criterio de valoración es el del coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento de referencia.
- b) en el suelo rural susceptible de transformación urbanística la valoración incluirá el valor que corresponda al suelo, todavía rural al no haberse culminado su transformación en urbanizado, pero también la indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación estableciéndose criterios técnicos según el desarrollo del proceso de transformación (arts. 25 y 26 del TRLS).
- c) en el suelo urbanizado, se establecen reglas más complejas distinguiendo diferentes supuestos según que estén incluidos o no en una actuación de reforma o renovación de la urbanización y, en ese último caso, según que no esté edificado o la edificación sea ilegal o ruinoso, o que esté edificado o en curso de estarlo (art. 24 TRLS).

§ 87. Por último, el artículo 35 del TRLS sistematiza, sin ánimo innovador, las previsiones contenidas en la legislación estatal precedente en materia de **responsabilidad patrimonial de la Administración**, no como consecuencia de los deberes y cargas que forman parte del contenido normal de la propiedad urbanística, sino de alteraciones de ordenación, de las condiciones de ejercicio de los derechos o de sacrificio singular, que quiebran el principio de distribución equitativa de cargas y beneficios.

⁴⁷ Si existen cargas, la Administración podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos o valorar el inmueble en su conjunto y consignar el importe para que el órgano judicial fije y distribuya la proporción entre los interesados.

Dan derecho a indemnización:

- a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización o de la participación de los propietarios en ella.
 - b) La imposición de vinculaciones o limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o del uso que no sea susceptible de distribución equitativa.
 - c) La modificación o extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por cambio sobrevenido de ordenación.
 - d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, salvo dolo, culpa o negligencia graves imputables al interesado.
 - e) La demora injustificada en el otorgamiento de las licencias o títulos habilitantes, salvo dolo, culpa o negligencia graves del afectado.
 - f) La denegación improcedente de los títulos habilitantes, con la misma excepción anterior.
-

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía (Comunidad de Madrid).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2014.
- R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, Tomo III, Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*. 14ª edición. Open Ediciones Universitarias. Madrid 2013.
- L. MARTÍN REBOLLO. *Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual*, en *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo*, Coord. Tomás Cano Campos, Tomo VI, iustel, 1ª ed., Madrid, 2005.