

PRINCIPALES NOVEDADES INTRODUCIDAS EN LA LEY DEL SUELO

JUAN CARLOS RICO FERNÁNDEZ
ABOGADO URBANISTA

LA publicación de la Ley 8/1990 de 25 de julio sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo (BOE 179 de 27 de julio de 1990), a la vista de las intenciones del legislador, expresadas en su Exposición de Motivos, y de su voluntad concretada en el articulado, supone, por un lado, la consolidación normativa de conceptos e instituciones ya apuntadas en la legislación que se reforma, y por otro lado la incorporación a rango de ley de instrumentos creados por el planificador y desarrollados por la doctrina y la jurisprudencia.

El denominado Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo ha producido, y producirá sin duda una vez ya convertido en Ley, un profundo debate y análisis pormenorizado entre los operadores jurídicos y los agentes sociales, lo que habrá de contribuir a clarificar los puntos oscuros que el texto legal manifiesta y a rellenar las lagunas de que puede adolecer, una vez que el Gobierno dé cumplimiento, aunque el plazo de un año sea escaso tiempo, al mandato contenido en la Disposición Final Segunda de la Ley de elaborar un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre el suelo y ordenación urbana.

La modesta finalidad de este trabajo, escrito casi a vuela pluma a

renglón seguido de la publicación de la reforma, es comentar, de forma descriptiva, cuáles son a mi juicio las principales novedades que la nueva normativa nos aporta.

Régimen jurídico de la propiedad del suelo

La Ley 8/1990, siguiendo las pautas establecidas, primero por la Ley del Suelo de 1956 y después por la reforma de 1976, viene a estable-

cer el definitivo divorcio entre el derecho de propiedad regulado por el Código Civil (en particular en sus artículos 348 a 350), basado en principios liberales, y el derecho de propiedad sobre el suelo cuyo contenido no sólo viene a ser delimitado por la Ley y, por remisión legislativa, por el planteamiento (como han destacado numerosos autores), sino que se transforma en un conjunto de derechos-deberes que otorga e impone el planeamiento en

La nueva Ley viene a establecer el definitivo divorcio entre el derecho de propiedad regulado por el Código Civil, basado en principios liberales, y el derecho de propiedad sobre el suelo.



lugar de facultades inherentes a la titularidad de dominio.

El Estado, alejado de los sistemas directos de socialización del suelo por confiscación o compensación, se ampara en la normativa constitucional para configurar la propiedad urbanística (en realidad toda la propiedad inmueble es objeto de la ordenación), como un derecho que nace, se dota de contenido y se extingue en virtud de actos reglamentarios, fundamentalmente el planeamiento, que respetan la reserva de la Ley (artículos 33.2 y 53.1 de la CE) para la regulación del derecho de la propiedad a través de la remisión delegativa que la propia Ley contiene.

Tal configuración del *ius aedificandi*, como derecho que se desvincula del derecho de la propiedad común, se funda en los fines del ordenamiento legal que establecen la función social de la propiedad, la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, el deber del Estado de impedir la especulación y proteger el medio ambiente y la satisfacción del derecho ciudadano a acceder a una vivienda digna.



En la Ley del Suelo de 1976 (artículo 76) aún se establecía el enlace preciso con el sistema de derecho de propiedad común al disponer que lo que era objeto de limitación, y lo que estaba afecto al cumplimiento de deberes positivos y negativos, no era tanto el derecho de propiedad sino las facultades que integraban el mismo, es decir que lo que estaba sujeto a condiciones no era el derecho en sí sino su ejercicio. Con la presente reforma las facultades urbanísticas del titular de los terrenos se convierten en derecho sólo en virtud de un acto de *imperium* y, paralelamente, en su configuración como deberes, se configuran como auténticas cargas reales sobre lo que es objeto de dominio.

Los derechos urbanísticos y su adquisición gradual

Consolidada así la naturaleza estatutaria de la propiedad del suelo, la nueva Ley, utilizando inversamente los términos facultades y derechos, al constituir a estos últimos como contenido de las facultades urbanísticas, subdivide el *ius aedificandi* en cuatro derechos urbanísticos fundamentales que son adquiridos, gradualmente, en función del desarrollo del planeamiento y del cumplimiento de los deberes impuestos por el mismo: *el derecho a urbanizar, el derecho al aprovechamiento urbanístico, el derecho a edificar y el derecho a la edificación.*

- El derecho a urbanizar requiere para su adquisición la aprobación del instrumento de planeamiento, en su estadio de mayor especificación, para cada clase de suelo, y, al constituirse como deber, se extingue si no se lleva a cabo la urbanización y no se cumplen los deberes de cesión y equidistribución en los plazos previstos al efecto.

- El derecho al aprovechamiento urbanístico se adquiere tras la consolidación del derecho a urbanizar en los términos antedichos imponiéndose la carga a los particulares de acreditar el cumplimiento de los anteriores deberes. Su concreción, en las formas materiales o econó-

micas previstas en la normativa anterior, se expresan en referir a la superficie de cada terreno, sea urbano, y aquí está una de las novedades de la Ley, o urbanizable programado, el 85 por 100 del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentra. Este aprovechamiento estándar se reduce, al margen de otros supuestos de disciplina urbanística, al 50 por 100 y al 75 por 100, según sea suelo urbanizable programado o suelo urbano, en supuestos de sistemas generales no incluibles en unidades de actuación o en unidades de actuación a ejecutar por el sistema de expropiaciones. Como veremos más adelante, la Ley generaliza el instituto del aprovechamiento medio, antes limitado al suelo urbanizable programado, a través de la asunción del instrumento de aprovechamiento tipo, crea las áreas de reparto como un nuevo ámbito territorial de delimitación de derechos y reduce en un 5 por 100 el aprovechamiento susceptible de apropiación individual.

- El derecho a edificar, al igual que en la legislación anterior, se adquiere por el otorgamiento de la oportuna licencia y se extingue por incumplimiento de los plazos fijados para la edificación. La anterior caducidad de la licencia se transforma o tiene el efecto de extinción del derecho a edificar.

- El derecho a la edificación, como incorporación de la misma al patrimonio del titular del terreno, se ve también inmerso en el régimen jurídico estatutario, hasta tal punto que sólo se adquiere si aquella se concluye conforme a la licencia y a la ordenación urbanística y en consecuencia, al dotarse a la licencia de eficacia constitutiva exigiéndose su presentación para el otorgamiento de la escritura de obra nueva y su inscripción registral, las edificaciones en ausencia de la misma o en contraposición con ella, o en el caso de licencias de venidas ilegales, no se incorporan al patrimonio del titular del terreno. Tal vez sea éste el ejemplo más notorio del alejamiento del derecho de la propie-

dad del suelo de la ordenación civilista.

La equidistribución y la incorporación de nuevas técnicas para su cumplimiento

El ya clásico principio del urbanismo de la justa distribución de los beneficios y cargas de la ordenación, también ha sido objeto de desarrollo por la Ley de Reforma. Manteniéndose la inexistencia de mecanismos redistributivos entre las diversas clases de suelo, en particular en lo que se refiere al suelo no urbanizable, se trata de extender la equidistribución, más allá de los institutos de la reparcelación y la compensación que la Ley deja incólumes, a las actuaciones en suelo urbano, incorporando para ello dos instrumentos bien conocidos por los operadores urbanísticos que, nacidas al amparo de forzadas interpretaciones de la legislación reformada, precisaban en su plena integración en la Ley para poder ser aceptados en su integridad por los Tribunales. Estas técnicas son: *el aprovechamiento tipo y las transferencias de aprovechamiento urbanístico (TAU)*.

• El aprovechamiento tipo, como generalización de la técnica de aprovechamiento medio al suelo de nueva urbanización y como extensión del mismo al suelo urbano, es regulado por la Ley estableciendo los criterios para su cálculo, siguiendo, como decíamos, la experiencia metodológica de estimación del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable programado.

El aprovechamiento tipo, en suelo urbano, lo fija el Plan atribuyendo uno a cada área de reparto en que se subdivide y, en suelo urbanizable, lo fija el Programa de Actuación Urbanística. Para su fijación, en equivalencia m^2/m^2 , se relaciona el aprovechamiento lucrativo total del área por el total de la superficie de ésta, ponderándose, en función de los usos característicos, su intensidad y la tipología edificatoria. El aprovechamiento tipo para los sistemas generales no incluidos en

áreas de reparto será el promedio del conjunto de aprovechamientos tipos referenciales.

Es de destacar la introducción por la Ley de unidades de ejecución (los polígonos y unidades de actuación del sistema reformado) discontinuas en suelo urbano sin el requisito de la voluntariedad.

• Transferencias de Aprovechamiento: la ley recepciona este instrumento, regulándolo con bastante

Ampliación cualitativa y cuantitativa de las cesiones obligatorias y gratuitas y facilitación de la obtención de terrenos dotacionales

La nueva Ley, en función del interés social de la actuación urbanizadora y del renombrado derecho de la comunidad, representada por las Administraciones Públicas, rompe el sistema taxativo de la Ley del Suelo de 1976 en cuanto a los terre-



Se reduce el valor de los derechos-deberes no ejercitados con las consecuencias subsiguientes a la hora de determinar su justiprecio o el precio de licitación en los supuestos de venta forzosa.

detalle, reduciendo su aplicabilidad, ante la generalización de la técnica del aprovechamiento tipo, a las actuaciones asistemáticas o aisladas en suelo urbano no incluíbles en una unidad de ejecución. A través de la intermediación de la Administración actuante, *con creación de un registro municipal de transferencias*, se regulan fórmulas compensatorias de los excesos y defectos de aprovechamientos de dichos terrenos urbanos mediante cesiones equilibradoras entre los particulares, cesiones de los excesos a la Administración o adquisición onerosa de los mismos, compensaciones económicas por los defectos de aprovechamiento, etc.

nos objeto de cesión obligatoria y gratuita, generalizando, como ya indicábamos, al conjunto del suelo urbanizable programado y al suelo urbano las cesiones de aprovechamiento, e instrumentando nuevas técnicas para la rápida adquisición de los terrenos dotacionales.

• Los deberes de cesión quedan referidos a un concepto tan amplio como es el de las dotaciones públicas (donde pueden englobarse los terrenos destinados a VPO).

• La cesión del aprovechamiento, tanto en suelo de nueva urbanización como en suelo urbano, se aumenta a un 15 por 100 como regla general.

- Se establecen las cesiones de los excesos de aprovechamiento por el sistema de las TAU.

- Se instrumenta, junto a los cauces tradicionales de adquisición de dotaciones públicas, sean sistemas generales o locales, el mecanismo de la ocupación como forma de adquisición anticipada, diferenciada de la expropiación, de los terrenos dotacionales antes de que se hayan ejecutado las operaciones de equidistribución.



Potenciación de la intervención de la Administración en la regulación del mercado inmobiliario

El texto legal, al objeto de frenar la especulación y satisfacer la demanda social de viviendas de protección pública, potencia los cauces de adquisición y ampliación de los patrimonios municipales del suelo y los vincula a la promoción de viviendas sociales o a otros fines de interés social. A tal fin, junto a los cauces ordinarios de obtención de terrenos, se posibilita la incorporación a dicho patrimonio de suelo urbanizable no programado y de suelo no urbanizable, constituyén-

dose reservas de suelo que llevan aparejada su ocupación urgente y su declaración de utilidad pública a los efectos expropiatorios.

Igualmente, con idéntica finalidad, se establece el derecho de tanteo y retracto de la Administración Municipal en las transmisiones onerosas que se produzcan en determinadas áreas de reparto delimitadas por el Plan, o en el desarrollo del mismo, con dicha afección real.

Los referidos derechos podrán extenderse no sólo a los terrenos y solares sino a las edificaciones y viviendas, en especial en las transmisiones de éstas últimas cuando estén sujetas a algún régimen de protección pública.

La disciplina urbanística: consecuencias del incumplimiento de los deberes urbanísticos

La concepción de los derechos urbanísticos como deberes y el carácter gradual de la adquisición de aquéllos, responde, junto a otras justificaciones ya comentadas, a la configuración que la Ley hace del planeamiento como algo que no sólo debe ser cumplido sino que el cumplimiento ha de producirse en unos plazos y en unas condiciones determinadas. Junto a los instrumentos clásicos de la disciplina urbanística: la expropiación-sanción, el cambio de sistema de actuación, la demolición de lo ilegalmente construido o la venta forzosa, se introduce como innovación la reducción del valor de los derechos-deberes no ejercitados en un 50 por 100 con las consecuencias subsiguientes a la hora de determinar su justiprecio o el precio de licitación en los supuestos de venta forzosa.

Expropiaciones: el pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos y las limitaciones del derecho de reversión

La reforma de la Ley en materia de expropiaciones, aparte de la unificación de valores con independencia de cuál sea la causa expropiatoria, supone como novedades de mayor interés las siguientes:

- La generalización de las técnicas de tasación conjunta y la posibilidad del pago del justiprecio mediante la adjudicación de terrenos equivalente en la misma área de reparto. Ello estimulará sin duda la práctica de la expropiación convenida o el desarrollo de los convenios urbanísticos de permuta.

- La limitación del derecho de reversión por cambio de destino o uso del bien expropiado al permitirse a la Administración expropiatoria las alteraciones que convenga siempre que no se salgan del ámbito dotacional público. El derecho de reversión queda limitado en el tiempo a un plazo de ocho años de uso dotacional pudiendo luego el bien ser desafectado. En los supuestos de expropiación sanción por incumplimiento de deberes urbanísticos el expropiado queda excluido de la posibilidad de ejercitar el derecho de reversión.

- Se amplían los supuestos de actuación expropiatoria, entre otros, a la adquisición de patrimonios y reservas municipales del suelo, de terrenos para la construcción de VPO o para la adquisición anticipada de suelo dotacional en suelo urbanizable no programado.

Terminado este fugaz recorrido por la Ley, habiendo dejado conscientemente de lado el aspecto relativo a las valoraciones al que este número de la Revista dedicará sin duda trabajos pormenorizados, no nos podemos detener, por razones de espacio, en el contenido de las disposiciones adicionales y transitorias, cuya importancia es indudable en cuanto que flexibiliza la aplicabilidad de la Ley en función de la realidad preexistente sobre la que se proyecta. Como destaca el legislador estatal en el Preámbulo o Exposición de Motivos de la Ley, la eficacia de la misma precisa la concurrencia de la voluntad de las Administraciones Autonómicas y de las Corporaciones municipales y el coordinado acopio de esfuerzos para dotar a la Administración pública de los recursos materiales y técnicos que permitan gestionar una reforma de tan extensa proyección.