

Nueva Ley del Suelo de

EXPOSICION DE MOTIVOS:

Según la Exposición de Motivos, la nueva Ley se inspira en una tendencia liberalizadora, ante el fracaso de la Ley anterior, buscando una mayor flexibilidad para eliminar las complicadas rigideces de la Ley de 1990 y conseguir mayor oferta de suelo sin más limitaciones que los usos incompatibles con la estructura general del territorio; se establece la consulta previa para conocer la viabilidad de las iniciativas urbanísticas y controlar las arbitrariedades.

Con respecto a la valoración, se pretende huir de los valores artificiales, en busca de la aproximación al valor real de mercado. Por otra parte, la Ley pretende respetar las competencias autonómicas en materia de planeamiento y gestión urbanística y a su control.

OBJETO DE LA LEY:

El artículo 1 asigna a la Ley del Suelo el mismo objeto de la última Ley, la regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Pero en vez de referirse, como hacía el texto anterior a la regulación de la actividad administrativa y al carácter básico o supletorio de la Ley en relación con las Comunidades Autónomas, se alude a la función social de la propiedad del suelo, configurándola como una propiedad especial, muy distante de la propiedad absoluta del Derecho Romano, cuya regulación extiende a todo el territorio nacional, sin perjuicio de su posterior desarrollo por las legislaciones autonómicas.

CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD:

El artículo 2 viene a resaltar el carácter especial del derecho de propiedad del suelo, como consecuencia de la mencionada fundamentación de la "función social", estableciendo una especie de principios generales que justifican las limitaciones al contenido del derecho de propiedad del suelo. En el apartado 1) se declara lo que es evidente: Las facultades dominicales se ejercerán siempre de conformidad con lo dispuesto en las Leyes o en el planeamiento, a las que se someterán todo uso, aprovechamiento o transformación del suelo.

En el apartado 2), se declara que la ordenación del territorio no conferirá derecho a indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en esta Ley, todo

ello como consecuencia de las mencionadas limitaciones consustanciales a este derecho de propiedad.

PLUSVALIAS:

El artículo 3 se refiere a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística de los entes públicos, estableciendo de modo genérico que dicha participación se producirá en los términos fijados en la presente Ley.

Esta declaración genérica se relaciona con respecto a los beneficios y cargas en el artículo 5, donde en relación con los propietarios afectados, se declara que los derivados del planeamiento, serán objeto de reparto equitativo entre los propietarios afectados por cada actuación urbanística mediante la determinación del aprovechamiento medio de cada unidad de ejecución o sector, y se concreta en razón a la participación de la Administración actuante, en los artículos 15 y 19, donde se establece el derecho de dicha Administración al suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector.

INICIATIVAS DE LA ACTUACIÓN URBANÍSTICA:

El artículo 4, atribuye de forma genérica la dirección última del proceso urbanístico a los entes públicos, sin perjuicio de respetar la iniciativa privada, estableciendo como sistema preferente de actuación aquellos que se realizan con participación privada, salvo que por razones de interés general o de urgencia hubiera de optarse por la gestión pública. Según el artículo 6, las Administraciones Urbanísticas garantizarán la participación pública en los procesos de formulación, tramitación y aprobación del Planeamiento Urbanístico y de sus instrumentos de desarrollo y ejecución.

CLASIFICACION DEL SUELO:

El artículo 7 incluye el territorio municipal en algunas de las tres clases siguientes: urbano, urbanizable y no urbanizable.

SUELO URBANO

En el suelo urbano se incluyen los terrenos que actualmente tienen esta consideración, repitiéndose casi literalmente la definición del artículo 10 de la Ley actual, es decir, los que cuentan con acceso redado, abastecimiento

de agua, etc., o estén consolidados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios, terrenos que serán objeto de delimitación perimetral en el planeamiento. También se incluye en un apartado b) "los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo". Esta redacción es diferente al del apartado b) del actual artículo 10 que incluye a los terrenos que en ejecución del planeamiento "lleguen" a disponer efectivamente de dichos elementos de urbanización.

El texto del apartado b) del Proyecto de Ley, se diferencia de la actual Ley, en que define como suelo urbano los terrenos que ya han sido urbanizados de conformidad con el planeamiento, a diferencia de la Ley todavía vigente que define como urbanos a los que en ejecución del planeamiento lleguen a disponer de dichos elementos de urbanización. Sin embargo, en definitiva, tanto en una como en otra redacción, se califican como urbanos, los terrenos que en ejecución del planeamiento dispongan efectivamente de dichos elementos de urbanización. Lo que les diferencia del apartado a) es solamente una circunstancia de tiempo en relación con el momento de aprobación del Plan, es decir, los del apartado a) son los ya urbanizados con anterioridad a la aprobación del Plan y los del apartado b) los que se urbanizan en ejecución y como consecuencia del Plan.

Añade el artículo 8 un nuevo concepto de suelo urbano, constituido por el terreno que sin reunir los requisitos establecidos en los párrafos anteriores, correspondan a formas tradicionales de asentamientos, de conformidad con los criterios establecidos en la legislación urbanística para su reconocimiento que será objeto de un régimen urbanístico no más gravoso que los del suelo urbano normal.

Con respecto al suelo urbano sin urbanización consolidada, a que antes hemos hecho referencia, (2/3 de edificación consolidada), el Proyecto establece la peculiaridad de que, no obstante su condición de urbanos, quedan sujetos en cuanto a la ejecución de operaciones necesarias para su total ordenación y urbanización, al mismo régimen establecido para el suelo urbanizable con los deberes y cargas que éste impone a sus propietarios. Para mayor precisión, la Ley exige que el planeamiento general defina las áreas concretas de este suelo urbano sin urbanización consolidada.

SUELO URBANIZABLE:

Es el suelo apto para ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y en el planeamiento. En esta categoría se incluyen todos los terrenos no clasificados como "urbanos" ni como "no urbanizables", quedando así definidos por exclusión de estas dos clases.

Sin embargo hay que relacionarlos con una circunstancia primordial, la existencia de planeamiento, de forma que su existencia sólo se dará en municipios con planeamiento, como dispone el artículo 12.

En los municipios sin planeamiento, no habrá más que suelo "urbano" y suelo "no urbanizable", cuyas delimitaciones se hacen constar en un Proyecto de Clasificación del Suelo.

SUELO NO URBANIZABLE:

Serán los que se incluyan en esta clase por estar sometidos a un régimen especial de protección (paisajístico, histórico, arqueológico, ambientales, etc.) y los que el planeamiento considera necesario conservar por su valor agrícola, forestal, etc., o por servidumbre de derecho público, (artículo 10).

DERECHOS Y DEBERES ESTABLECIDOS EN LA NUEVA REGULACIÓN:

El Proyecto de Ley distingue los relativos a cada una de las tres citadas clases de suelo:

1) Con respecto al suelo urbano, declara el derecho de los propietarios a completar la urbanización para que los terrenos adquieran la condición de solares, así como a su edificación en las condiciones establecidas por el Planeamiento, (artículo 14), manteniéndose las obligaciones de la Ley actual de costear las obras de urbanización comprendidas en unidades de ejecución, la cesión al Ayuntamiento de terrenos destinados a viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, así como el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento adscribe a la unidad correspondiente y además cederán a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento para dicha unidad. Sin embargo, cuando la unidad de ejecución tenga por objeto la reforma, renovación o mejora urbana, no será de aplicación cesión alguna de aprovechamiento y la distribución equitativa



de los beneficios y cargas se harán en proporción al valor del suelo, (artículo 15). En el planeamiento podrán establecerse los plazos para la edificación de los solares.

2) Con respecto al "suelo urbanizable", los propietarios tendrán derecho al uso y disfrute de los mismos conforme a la naturaleza rústica, a promover su transformación solicitando de la Administración el correspondiente planeamiento de desarrollo, estableciendo el artículo 17 las reglas para el ejercicio de este derecho, en el que, entre otras cosas, se establece el plazo de dos meses para que el Ayuntamiento dicte acuerdo motivado aprobando la delimitación del sector, los usos previstos y sus intensidades, entendiéndose obtenida la conformidad del Ayuntamiento si no contesta en dicho plazo.

Para acometer en este suelo cualquier actuación urbanística, será necesaria la aprobación del ulterior planeamiento. Entre otras obligaciones o deberes impuestos a los propietarios de este suelo, están la cesión obligatoria y gratuita del suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes, dotaciones públicas de carácter local, así como el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento incluye en el sector correspondiente; costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores, la cesión obligatoria y gratuita del suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del sector y a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo y, en todo caso, costear la ejecución de la urbanización del sector.

Finalmente, los propietarios del suelo "no urbanizable", además de su derecho a disfrutar y usar los terrenos de conformidad con la naturaleza de los mismos, no podrán levantar otras construcciones que las destinadas a explotaciones agrícolas o ganaderas y a viviendas que guarden relación con la naturaleza y extensión de la finca, si bien se mantiene también una excepcionalidad para edificaciones de interés público en condiciones similares.

Se establece expresamente la prohibición de división, segregación o fraccionamiento del terreno, en contra de lo dispuesto por la Legislación Agrícola.

OTORGAMIENTO DE LICENCIAS:

Un punto importante de la nueva Ley, aplicable a las tres clases de suelo, es la necesidad de

obtención de licencia municipal para nuevas edificaciones y modificación de la estructura o aspecto exterior de las existentes, estableciendo que se entenderán otorgadas por silencio administrativo por el mero transcurso de tres meses, desde su solicitud, sin haberse notificado acuerdo expreso sobre su concesión.

Las restantes licencias, -obras menores-, se entenderán otorgadas en el mismo supuesto, en el transcurso de un mes, (artículo 23). Con esta nueva regulación, se pondrá fin a la controversia que se suscitó por la posible contradicción entre el Reglamento de Obras y Servicios de las Corporaciones Locales, que regulaba el otorgamiento de las licencias mediante silencio positivo, y la promulgación de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992, que modificó la regulación del silencio administrativo positivo en nuestro Ordenamiento Jurídico, controversia que se planteó en gran número de publicaciones doctrinales, unas en apoyo del mantenimiento de la obligación de acudir a la Comisión Provincial de Urbanismo que se subrogaba en las competencias municipales para otorgamiento de licencias, y otras, las que sostenían la aplicación automática del silencio administrativo positivo de la Ley de Procedimiento Administrativo Común. La nueva Ley viene a zanjar esta discusión estableciendo que, por el mero transcurso de los tres meses desde la solicitud de la licencia, se entiende otorgada por silencio administrativo positivo, sin necesidad de acudir a la Comisión provincial de Urbanismo, ni de denuncia de mora.

VALORACIONES:

Capítulo importante de la nueva Ley es el relativo a las reglas de valoración de terrenos, cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación estableciendo el criterio de la persecución del valor real del suelo, calculado según su clase y situación, estableciendo como criterio preferente, el método de comparación a partir de los valores en venta de fincas análogas, teniendo en cuenta su situación, tamaño y naturaleza.

El valor del suelo urbano incluido en una unidad de ejecución, se determinará por aplicación del aprovechamiento medio en función del valor básico de repercusión recogido en las potencias de valores catastrales. Cuando se trate de suelo no incluido en una unidad de ejecución, el valor

se determinará en función del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias catastrales y en último término, en supuestos de carencia de planeamiento, la media ponderada del aprovechamiento de las fincas colindantes.

El valor del suelo urbanizable, en defecto de aplicación del método general de comparación, se determinará, como el suelo no urbanizable, mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, salvo que se trate de un sector de ejecución en el que se le aplicará el aprovechamiento que le corresponda en relación con el valor básico de repercusión en polígono, que será deducido de las ponencias catastrales.

EXPROPIACIONES:

Siguiendo la regulación actual, la nueva Ley mantiene el principio de que la aprobación de los Planes de Ordenación Urbana, implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de terrenos y edificios a los fines de justificar la expropiación o la imposición de servidumbre, (artículo 35).

Se enumeran como funciones o finalidades de la expropiación urbanística las de ejecución de planeamiento, cuando se haya establecido este sistema para dicha ejecución, la obtención de suelo destinado a dotaciones públicas, así como la implantación, ampliación o mejora de los servicios públicos; la constitución del Patrimonio Municipal del Suelo y, con carácter de sanción, por incumplimiento de los deberes establecidos en la legislación urbanística o por parcelación ilegal en suelo urbanizable o no urbanizable, (artículo 36).

INDEMNIZACION POR CAMBIO DE PLANEAMIENTO:

El Proyecto de la nueva Ley del Suelo, especifica que la modificación o revisión del planeamiento, sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamientos, si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución del planeamiento de desarrollo de la unidad de ejecución o sector correspondiente. Fuera de estos casos, las situaciones de fuera de ordenación, surgidas por los cambios de planeamiento, no serán indemnizables, (artículo 43).

Cuando la alteración del planeamiento se produce cuando se ha obtenido licencia de construcción, sin que se hubiera terminado la edificación, la licencia se declarará extinguida

en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, dando lugar a un expediente en el que se fijará la indemnización correspondiente a la reducción del aprovechamiento, (artículo 44).

DISPOSICIONES TRANSITORIAS:

El Proyecto de Ley del Suelo, establece que se mantiene la vigencia del planeamiento general vigente a la entrada en vigor de la misma, debiendo adaptar su clasificación del suelo a lo dispuesto en ella cuando proceda a su revisión y en tanto se produce dicha revisión, el desarrollo de dicho planeamiento vigente, se efectuará del modo siguiente: El suelo urbano y el urbanizable programado se desarrollará conforme al Texto Refundido de 26 de junio de 1992, y el suelo urbanizable no programado, mediante la redacción del Programa de Actuación Urbanística y Planes Parciales, que deberán ser formulados directamente por la Administración actuante o por la iniciativa privada, de conformidad por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la Legislación Urbanística. El planeamiento general en tramitación a la entrada en vigor de la nueva Ley, podrá seguirse tramitando sin adaptar sus clasificaciones del suelo a la misma para el desarrollo de dicho planeamiento y se someterá a lo dispuesto en el párrafo anterior.

CONCLUSIONES:

Lo primero que se advierte ante el estudio del Proyecto de Ley, es su brevedad, que de los 310 artículos de la vigente Ley, pasa a los 46 artículos del nuevo texto.

Esta simplicidad sirve de contrapunto a la excesiva complejidad del texto actual que en algunas cuestiones dificulta su comprensión y aplicación práctica.

Sin embargo, no se produce una desregulación urbanística, como pudiera pensarse a la vista del nuevo texto, ya que, hay que tener en cuenta que el Proyecto de Ley deja vigentes bastantes preceptos de la actual Ley del Suelo, como los relativos a la definición de solar, al derecho de consulta, cédulas urbanísticas, los que regulan enajenación de terrenos no susceptibles de edificación y en general, todos los que no se opongan a la nueva Ley como son todos los relativos al planeamiento urbanístico y a la intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y disciplina urbanística, manteniéndose también el régimen jurídico de acciones y recurso.