

La propiedad inmobiliaria en la nueva Ley estatal de Suelo

por

ENRIQUE SÁNCHEZ GOYANES

Doctor en Derecho. Abogado. Secretario de Administración Local

*A Francisco Javier Jiménez de Cisneros
Cid, administrativista ejemplar, con gratitud
por veinte años de amistad y magisterio.*

SUMARIO

1. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON EL SUELO: REFORMULACIÓN CONCEPTUAL EN EL NUEVO SISTEMA LEGAL.
2. EL NÚCLEO DEL REFORMULADO ESTATUTO SUBJETIVO: EL COMÚN A TODO CIUDADANO POR ESTE SIMPLE TÍTULO:
 - 2.1. DERECHOS.
 - 2.2. DEBERES.
3. EL SEGUNDO CÍRCULO, CONCÉNTRICO AL NUCLEAR: EL —COMPLEMENTARIO Y ADICIONAL— ESTATUTO INHERENTE AL CIUDADANO QUE OBTIENE —U OSTENTA DESDE LA LEY (AUTONÓMICA)— EL TÍTULO HABILITANTE PARA LA EJECUCIÓN MATERIAL Y JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO:
 - 3.1. FACULTADES:
 - 3.1.1. *La facultad de urbanizar.*
 - 3.1.2. *La facultad de consultar sobre la adecuación de la urbanización propuesta.*
 - 3.2. DEBERES.

4. EL TERCER CÍRCULO, CONCÉNTRICO A LOS ANTERIORES: EL —COMPLEMENTARIO Y ADICIONAL— ESTATUTO INHERENTE AL CIUDADANO QUE OSTENTA EL TÍTULO DE PROPIETARIO DEL SUELO:
 - 4.1. REAFIRMACIÓN DEL CARÁCTER ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO.
 - 4.2. FACULTADES GENÉRICAS.
 - 4.3. DEBERES GENÉRICOS.
 - 4.4. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO RURAL.
 - 4.5. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO «RURAL» APTO PARA SER TRANSFORMADO URBANÍSTICAMENTE (SUELO URBANIZABLE Y URBANO NO CONSOLIDADO): REMISIÓN.
 - 4.6. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO URBANIZADO:
 - 4.6.1. *Facultades*.
 - 4.6.2. *Deberes*.

5. EPÍLOGO PROVISIONAL.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS.

1. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS EN RELACIÓN CON EL SUELO: REFORMULACIÓN CONCEPTUAL EN EL NUEVO SISTEMA LEGAL

1. La reformulación que, respecto del tema que centra este trabajo, efectúa deliberada y explícitamente la nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS 07, en adelante), parte de que los derechos y deberes afectados no son sólo los del propietario del suelo, premisa básica que se anticipa tempranamente en el Preámbulo (Preámbulo, I, párrafo 7.^º) (1):

«En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como

(1) «Cambio de enfoque destacable y prometedor», lo califica el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos en su Dictamen sobre el entonces Anteproyecto, sintetizado por EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María, en *Revista Práctica Urbanística, La Ley*, núm. 53/2006, págs. 13-19. Análogamente, HERNÁNDEZ PEZZI, Carlos: «El abanico de las políticas de suelo», *ibídem*, págs. 20-24.

el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos».

No son sólo, pues, los derechos del propietario del suelo los que han de contar ahora, sino que, en la medida en que éste es susceptible de ser considerado desde diversas perspectivas, tales como bien sujeto a transformación mediante una actividad económica —lo que enlaza con la libre empresa—, soporte físico de un «ambiente» tanto rural como urbano (2) —lo que enlaza con los correlativos derechos a disfrutarlos de manera adecuada, conforme a su naturaleza respectiva y en congruencia con los valores específicamente vinculados a cada uno—, etc., no es sólo el derecho constitucional de propiedad el afectado sino también esos otros, resultantes de la conformación de un «bloque constitucional ambiental» (Preámbulo, I, 3.º) al que debe atender ahora el legislador estatal en ejercicio de la competencia atribuida por el 149.1.1.^a CE.

2. Consecuentemente, en función de los derechos y deberes constitucionales entrelazados en relación con la utilización del suelo y su régimen jurídico en sus acepciones más amplias, cabe diferenciar tres estatutos subjetivos, organizados de manera que el primero, núcleo común a todos, es el perteneciente al ciudadano por la simple condición de serlo; el segundo, concéntrico al primero, es el estatuto adicional que corresponde al ciudadano que, junto a su mera condición de ciudadanía, ostenta el título adicional de su aptitud —que puede ser meramente eventual— para actuar como empresario, en la concreta actividad económica de la transformación urbanística; y, en fin, el tercero, igualmente concéntrico al primero y también al segundo, a los que, consecuentemente absorbe, es el inherente al propietario (3).

De este modo, el propietario, potencialmente, acabaría siendo titular de todos los derechos y deberes embebidos en el triple círculo concéntrico resultante.

(2) Cfr. PORTO REY, Enrique & FRANCHINI, Teresa, *Desarrollo urbano sostenible en España*, Fundación FIDA, 2005, págs. 17-51.

(3) La metáfora de los círculos concéntricos se desarrolla en el Preámbulo (III, 1.º, y para su detalle en los párrafos siguientes).

3. No obstante, en relación con esta última apreciación, habría que hacer un matiz; el nuevo sistema legal aparece imbuido de una filosofía según la cual la actuación de transformación del suelo, las operaciones físicas que hasta ahora veníamos considerando tradicionales de los suelos que categorizábamos como urbano no consolidado y como urbanizable delimitado o sectorizado (o programado, según las diversas terminologías hoy al uso en las legislaciones autonómicas), es eminentemente pública, de titularidad o de responsabilidad pública (Preámbulo, III, 3.º), de donde se deriva que no existe un derecho a urbanizar como inherente al propietario; reléase el párrafo clave a este respecto:

«(...) En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad —de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto—, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación».

Está justificado, pues, el énfasis del Portavoz del Grupo mayoritario al resaltar este punto, en que se condensa gran parte del giro filosófico que se quiere imprimir con la nueva Ley (4):

«También nos parece acertado que se separe con claridad la facultad de urbanizar como función pública del derecho de propiedad porque, como ya sabemos, el derecho de propiedad del suelo no es ya un derecho potencialmente ilimitado, sino más bien un derecho encerrado en límites precisos que empieza a definir la propia Ley del Suelo y que termina por perfilar los planes de ordenación».

Aunque sí existen cargas vinculadas a esta acción de urbanizar, cuya cumplimentación primariamente incumbe al propietario de los terrenos, como se verá.

No obstante esta diferenciada y rupturista articulación legal, el resultado práctico de la misma no va a ser muy distinto en la práctica del que ya estaba vigente en todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y en las dos Ciudades Autónomas.

Y ello, porque el precepto legal en que se materializa esta desagregación de la facultad de urbanizar de las inherentes al estatuto del propietario, el

(4) Cfr. intervención del Diputado señor CONTRERAS PÉREZ, por el Grupo Socialista, en el debate de totalidad de 26 de noviembre de 2006, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, pág. 10996.

apartado *a*) del artículo 6, que más tarde se examinará en detalle, contiene esta relevante salvedad —a favor de la legislación autonómica—:

«sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo...».

Y esa salvedad, a su vez, venía precedida ya de la advertencia efectuada desde el propio Preámbulo —en el último inciso del 4.^º párrafo del apartado III—:

«sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura».

En definitiva, será el legislador autonómico el que gradúe, por así decir, la intensidad de esa desagregación de facultades, para la cual la Ley estatal le dota de cobertura, pero no le impone la opción, de tal manera que en la práctica —intensidad mínima de esa desagregación— puede mantenerse el pleno protagonismo de los propietarios también para asumir la tarea de transformación del ámbito delimitado en cada caso a efectos de la gestión, como en la tradición de nuestro Derecho Urbanístico.

4. Sea como fuere, este replanteamiento dogmático conduce a que, a diferencia de las cuatro Leyes urbanísticas estatales precedentes, la quinta aparezca encabezada con este enunciado:

«Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia».

Y, consecuentemente, el estatuto jurídico del suelo se desagrega en los tres círculos concéntricos aludidos, cuyos contenidos fundamentales se contemplan separadamente a lo largo del texto legal.

2. EL NÚCLEO DEL REFORMULADO ESTATUTO SUBJETIVO: EL COMÚN A TODO CIUDADANO POR ESTE SIMPLE TÍTULO

2.1. DERECHOS

1. Con el artículo 4, en general, se formula a modo de un decálogo «principal» —siguiendo así la estructura formal en que el Tribunal Constitucional estimó en su día debía proyectarse de manera más natural la compe-

tencia estatal en el establecimiento de condiciones básicas para la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes aquí implicados (STC 61/1997, de 20 de marzo)— en relación con los derechos que asisten a todo ciudadano en la materia, y que esencialmente ya han ido siendo acuñados y pormenorizados por el más moderno y avanzado Derecho sectorial autonómico:

«Artículo 4. Derechos del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

- a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.
- b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.
- c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.
- d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.
- e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.
- f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora».

2. Así, el primero de sus apartados no sólo enlaza con la propia raíz constitucional del artículo 47 CE, sino que se ha actualizado en su formulación con los postulados de la «edificación sostenible» condensados en la Estrategia Española de Medio Ambiente Urbano (EEMAU); el segundo inserta en el ordenamiento urbanístico básico el principio de accesibilidad universal a los equipamientos públicos; el tercero anticipa la reafirmación de

los derechos a la información en el ámbito urbanístico y en el ambiental, más adelante detallados, y un refuerzo de los mismos, el de la obtención de copias, etc., de los actos adoptados, lógica proyección, por lo demás, de derechos reconocidos con carácter general a todo administrado en su relación con las Administraciones Públicas; el cuarto actualiza el tradicional derecho a la obtención de información específica en relación con determinada finca, ocasionalmente materializado en derecho a obtener la «cédula urbanística» correspondiente; el quinto reitera el celebérrimo principio de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones que les afecten, extendiéndolo a los instrumentos no sólo normativos sino también ejecutivos del urbanismo, y asienta un derecho complementario, de novedad en el plano estatal en esta materia, el de obtener respuesta razonada en relación con el contenido de su aportación al proceso; y, en fin, el sexto confirma el viejo reconocimiento de la universalizada legitimación procesal en este sector.

3. El pleno encaje constitucional de un precepto así, máxime a la luz del enfoque con que se ha enunciado, parece no ser cuestión dudosa. A mayor abundamiento, contamos ya con la opinión del juzgador constitucional en relación con otro de la precedente LS 98, en el cual se contemplaba alguno de los derechos aquí enfatizados, concretamente, el artículo 6, que regulaba dos aspectos de las relaciones entre las Administraciones urbanísticas y los particulares: la participación general en la elaboración del planeamiento y el derecho a la información urbanística. Pues bien, en relación con ambos, la STC 164/2001, de 11 de julio, que enjuició la constitucionalidad de la LS 98, manifestó sin ambages su pleno respaldo (FJ 11).

2.2. DEBERES

Igualmente, con carácter muy generalista, el artículo 5 establece el listado básico de deberes comunes a todo ciudadano en relación con el suelo y los demás bienes vinculados al mismo, objeto de atención en la LS 07:

«Artículo 5. Deberes del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen el deber de:

- a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia.
- b) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.
- c) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación aplicable.

- d) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable».

Ese enfoque *principialista* de la declaración que se adopta en este precepto, de manera análoga a como se hace en el precedente, supone también una especie de condensación por el ordenamiento estatal de principios prácticamente comunes ya a los mejores ejemplos del más avanzado y reciente Derecho autonómico, de modo que, combinado este elenco de deberes con el precedente de los derechos comunes a todos, cristaliza un estatuto básico igualitario para todo el Estado a partir de lo asentado por aquellos mismos, un motivo más para que ninguna dificultad experimente aquél para adaptarse ahora a éste. Menos aún —insistiré en ello— con el deliberado enfoque con que se ha efectuado.

En el curso de la tramitación parlamentaria, decayó un apartado 2 que provenía del texto originario del proyecto, del siguiente tenor:

«2. En el marco de lo que disponga la legislación en la materia, las ordenanzas locales podrán concretar el contenido y alcance de estos deberes; tipificar y sancionar su incumplimiento de conformidad con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local; y precisar la exigencia de reponer la situación alterada e indemnizar los daños y perjuicios causados por el infractor que, en su caso, proceda, de acuerdo con lo previsto en el régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas».

Las necesidades del consenso motivaron la eliminación del precepto, al que se reprochaba desde los otros Grupos conformadores de aquél el pormenorizar en exceso, con el riesgo de descender a una esfera ya reservada al legislador sectorial autonómico.

3. EL SEGUNDO CÍRCULO, CONCÉNTRICO AL NUCLEAR: EL —COMPLEMENTARIO Y ADICIONAL— ESTATUTO INHERENTE AL CIUDADANO QUE OBTIENE —U OSTENTA DESDE LA LEY (AUTONÓMICA)— EL TÍTULO HABILITANTE PARA LA EJECUCIÓN MATERIAL Y JURÍDICA DEL PLANEAMIENTO

3.1. FACULTADES

3.1.1. *La facultad de urbanizar*

1. Es en el artículo 6 donde se revela —en su letra *a*)— el nuevo enfoque dogmático del derecho a urbanizar o a transformar urbanísticamente el suelo:

«Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

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

En consonancia con ello, más adelante, se reconoce que a una mera *facultad de participar* [art. 8.1.c)] en tal actividad se va a circunscribir ahora el precedente derecho a urbanizar tradicional del propietario, y específicamente en las que pasan a denominarse actuaciones de urbanización, no en cualesquiera de las llamadas en la LS «de transformación» (art. 14), definición que abarca a aquéllas pero también alguna más.

2. En efecto, en la nueva concepción dogmática subyacente, las operaciones que trascienden necesariamente el perímetro físico de los propios terrenos, para dar lugar a dotaciones que materialicen una urbanización y una creación de ulteriores espacios acotados para la edificación, son de responsabilidad pública, forman parte de la actividad de ejecución del planeamiento y son un «servicio público» correspondiente a la Administración competente; ésta debe dirigir esa actividad, como mínimo, aunque la gestione indirectamente; mucho más, si la asume directamente; pero, en cualquier caso, conceptualmente no hay un derecho connatural a urbanizar porque —o en la medida en que— no hay un deber individual del propietario de urbanizar.

De aquí el que la actividad de urbanizar o de transformar un suelo rural en urbanizado sea competencia y responsabilidad pública, y se pueda gestionar por alguno de los modos propios de ella, directos o indirectos; de donde se deriva que ni los propietarios ni tampoco ningún otro de los «sujetos» o agentes privados tienen facultades connaturales para acometer por sí tal tarea, sino sólo en la medida en que la respectiva Administración, por los procedimientos contemplados en la legislación urbanística, se la adjudique.

Todo esto subyace bajo el tenor de los actuales números 2 y 3 del artículo 3:

«Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

(...) 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

- a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.
- c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

3. *La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada».*

3. En este mismo artículo 3, por un lado, se reafirma la competencia pública para dirigir el proceso de transformación del suelo [letra a) del núm. 2], pero —obsérvese— sin llegar a calificarla como «función pública», a diferencia de lo que se hace con la competencia para el establecimiento del ordenamiento urbanístico luego objeto de ejecución o materialización por ese proceso, sí enfatizada como tal función pública (apartado o número 1 del art. 3):

«Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

- 1. *La ordenación territorial y la urbanística son 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. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes (...))».*

Y, en el mismo precepto, por otro lado, se esboza un cierto principio orientador para la regulación autonómica de las formas de gestión urbanística, con suficiente elasticidad como para seguir dando cobertura a todas las modalidades actualmente implantadas en el panorama de nuestro Derecho Urbanístico, ya que todas, con mayor o menor intensidad, fomentan la participación privada (núm. 3).

4. La letra b) del mismo artículo 3.2, por su parte, sólo sirve para recordar el principio constitucional de participación en las plusvalías, que luego se detalla en el apartado correspondiente —al establecerse, entre los deberes vinculados a la transformación urbanística, de ejecución material y jurídica del planeamiento, la carga tradicional de cesión de un porcentaje del aprovechamiento lucrativo generado en la actuación [luego, art. 8.c), desarrollado en el art. 16]—.

5. Y, en cuanto a la letra c) del mismo artículo 3.2, igualmente anticipa dos haces de derechos más adelante desarrollados en el texto legal: 1) el

genérico derecho ciudadano a la información en los procesos urbanísticos, y 2) el aún más genérico a la participación en la ordenación y gestión, que obtendrá diversas vías de materialización en el propio texto legal.

6. Como fácilmente se aprecia, el inciso final de la letra *a*) del artículo 6 —conectado con el correlativo último inciso del párrafo 4.^º del apartado III del Preámbulo (5), más arriba citado, y con la significativa corrección al alza del papel autonómico en el nuevo reparto competencial, materializada a través del consenso articulado para la aprobación parlamentaria del nuevo texto legal, con su resultado— desmiente por completo cualquier pretensión estatal de imponer al Derecho Urbanístico autonómico, para cuando la gestión —urbanística— no hubiere de ser responsabilidad directa de la propia Administración, un modelo de gestión, por decirlo simplificadamente, monopolizado por el sistema del agente urbanizador —éste es el que está en el trasfondo de esa amplificación del «derecho de iniciativa de los particulares» para esta actividad, como se puede suponer—, es decir, el sistema alumbrado por la hoy extinta LRAU valenciana, y adoptado luego en la LOTAU castellano-manchega, con redacción inspirada miméticamente en la de aquélla (6).

7. Y no podía ser de otra manera —máxime en el contexto consensual descrito—:

- a)* Por un lado, el mentado modelo de gestión, aunque previsto en casi todos los sistemas autonómicos, lo está en ellos con regulaciones —y sujeción a hipótesis habilitadoras para su activación— variopintas bajo las que subyace un mayor o menor entusiasmo, escepticismo o énfasis por administrar cautelosa y prudentemente el recurso al mismo por parte del respectivo legislador. Y ello se puede afirmar con independencia del color político del Parlamento del que haya emanado el texto legal correspondiente (7). El último ejemplo en el tiempo lo ha proporcionado la LSU vasca, que, en la misma recta final parlamentaria, optó por abrir su modelo de gestión, inicialmente circunscrito a aquél, y por remitir —para la mayor parte de lo que serán los supuestos de la gestión en la práctica— la decisión corres-

(5) Es interesante advertir que ya incluso antes del Anteproyecto ser aprobado como tal se había insertado cada uno de ambos incisos determinantes del sentido final de la operatividad del mismo, en esa fase previa de primer esfuerzo consensual antes de aprobar el texto como Proyecto y remitirlo a las Cortes.

(6) Análogamente, Tomás Ramón FERNÁNDEZ, «El Proyecto de Ley estatal del Suelo de 2006», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 722, 22 de febrero de 2007, págs. 1-6.

(7) La obra de referencia en la materia es la de VÁZQUEZ OTEO, Alfonso, «El agente urbanizador. Especial referencia al urbanizador particular no propietario», en *El Consultor de los Ayuntamientos & La Ley*, 2005. Con anterioridad, sobre la problemática conceptual subyacente: JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, *Obras públicas e iniciativa privada*, Montecorvo, 1998, y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier & AGUDO GONZÁLEZ, Jorge, *Expropiación y grandes infraestructuras*, Montecorvo, 2003.

pondiente a los Ayuntamientos, los cuales podrán, así, seguir abriendo la fase de transformación integral del suelo a los propietarios, siempre que cumplan con determinadas condiciones —como, por lo demás, era lo tradicional en el Derecho precedente—.

- b) Por otro lado, y por supuesto, de no haber efectuado esta salvedad la nueva LS —pura remisión en la práctica a la libre decisión del legislador autonómico—, habría sido muy difícil defenderla en este punto en los más que seguros recursos de inconstitucionalidad —de los que alguno ya se ha anunciado— que contra ella se formalicen, toda vez que virtualmente habría supuesto la imposición de un concreto modelo urbanístico en un bloque, además, el de la gestión, en relación con el cual la doctrina constitucional había sido especialmente beligerante a favor de la competencia autonómica desde el celebérrimo fallo 61/1997, de 20 de marzo.

8. E, incluso, por último, hasta se podría añadir que la opción ejercitada por el legislador estatal en este punto resulta también la más prudente a la vista de la incertidumbre que sigue planeando sobre el régimen legal del agente urbanizador, en particular por cuanto ataña a su perfecto acomodo a las exigencias del Derecho Comunitario. Es sabido que incluso la LUV valenciana, que intentó reelaborar la respectiva regulación a la luz de las recomendaciones que se desprendían de la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 2005, y subsanar los defectos por ella denunciados en la articulación legal del agente urbanizador en la LRAU y en su puesta en práctica (8), todavía hoy sigue padeciendo los rigores de las Instituciones comunitarias, que mantienen más que serias dudas sobre el pleno acomodo de ese sistema de actuación urbanística, pese a los intensos y profundos esfuerzos claramente realizados en su día por las Cortes Valencianas (véase el Documento de Trabajo —PONENTES: Libicki & Cashman— sobre la Misión de Investigación en Madrid, la Comunidad Valenciana y Andalucía, del 27 de febrero al 3 de marzo de 2007, de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, preludio de una nueva Resolución del Pleno de éste, que se preveía al cierre de este trabajo de un tono similar a la precedente en la materia, la

(8) Tras el contraste efectuado (no se olvide) no sólo con la normativa europea de contratación (aunque en relación con ella surgiera el mayor reproche), sino, también, con la ambiental y protectora de recursos naturales, especialmente los hídricos, o con la concepción común en relación con el derecho de propiedad y la posibilidad de restringir sus facultades por exigencias del interés general. En relación con la Resolución de 13 de diciembre de 2005 del Parlamento Europeo, citada en el texto, puede verse una síntesis de la misma en el trabajo de este mismo autor, «Hacia la redelimitación del derecho de propiedad en el ordenamiento español», en *Revista de Estudios Locales, Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local*, núm. 87/2006, págs. 19-24.

de 2005). Y, a mayor abundamiento, el Tribunal Supremo ha empezado a confirmar la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana a propósito de la relación entre el régimen del agente y su contratación en la LRAU y el de la contratación de las Administraciones Públicas, contenido en la legislación básica estatal en la materia —dando prevalencia a éste frente a aquél, por decirlo simplificadamente—, al resolver los primeros recursos de casación promovidos a raíz de diversos pronunciamientos que en su día fueron hitos en la jurisprudencia valenciana: sentencias del Tribunal Supremo de 22 de noviembre, 27 de diciembre y 28 de diciembre de 2006 y 27 de marzo de 2007, recursos de casación números 3961/2003, 5558/2003, 4245/2003 y 6007/2003, respectivamente.

Las precisiones que, en este orden, aparecen introducidas en el nuevo texto legal estatal, transcritas con el precepto íntegro más arriba —«La habilitación a particular, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia (...)»—, obviamente, satisfacen sólo una parte de las exigencias enumeradas en la Resolución del Parlamento Europeo. Y, por otro lado, mucho más allá, posiblemente, presentía el legislador estatal no poder ir, por razones de alcance de las competencias autonómicas al respecto —lo cual, por cierto, quizás no fuera tan meridianamente claro, ya que tal vez aquí la competencia prevalente en controversia no sea la relativa a la gestión urbanística sino la atinente a las bases del régimen jurídico de los contratos públicos (no se olvide que la propia LS confiesa que la gestión urbanística es un «servicio público» en su nueva concepción, y, por ende, la gestión indirecta de la misma, objeto del contrato correlativo...).

O sea, como técnica de gestión, es claro que el legislador estatal, competencialmente, no podía imponerla a tenor del reparto que dejó trazado el Tribunal Constitucional desde su fallo de 1997, pero, en la medida en que se opte en la legislación sectorial —urbanística autonómica— por ella, recurriendo a lo que no dejaría de ser un contrato público, el legislador estatal tal vez sí habría podido establecer un marco armonizador común, en consonancia con los postulados de nuestro Derecho europeo compartido —según como son reivindicados ahora en las mentadas Resoluciones comunitarias— (9).

En cierto sentido, se puede hablar de *una nueva aporía de la liberalización estatal del suelo*, esta vez, no en su perspectiva clasificatoria, sino en su perspectiva gestora, *liberalización en la gestión*, entendida en los términos antedichos, de apertura generalizada a cualquier empresario apto para asumirla, etc. Liberalización en la gestión, es una apuesta expresa, explícita y enfatizada en el propio texto del Preámbulo de la Ley (recuérdese la enfática afirmación del párrafo 8.º de su apartado I). Y, sin embargo, a causa de la

(9) Cfr., en esta posición, MARTÍNEZ CALVO, Juan, «Las claves de la nueva Ley del Suelo», en *Expansión*, 7 de noviembre de 2006, pág. 6, 2.º párrafo.

distribución constitucional de competencias, en la práctica, como tal modelo, no puede predeterminarse por el Estado —como tampoco pudo hacerlo válidamente con la liberalización en la clasificación, que pasaba por la conversión del suelo no urbanizable en clase reglada y paralelamente por la definición del urbanizable como la clase residual (10)—. De ahí, la aporía: la dificultad lógica —en este caso, de lógica jurídica— para conseguir ese resultado.

9. Por cierto, para concluir la glosa al enunciado de este derecho, hay que precisar algo respecto a un inciso del precepto ya arriba transcritos:

«con criterios de adjudicación que salvaguarden una *adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas*, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable».

Y es que, con esta previsión, en realidad, más que orientar cómo ha de «atribuirse» la «habilitación» al particular para el desarrollo de la actividad urbanística, en puridad, para la ejecución material y jurídica del planeamiento —como siempre la hemos llamado—, lo que se está haciendo es tan sólo recordando, por un lado, algo ya conocido, y, por otro, anticipando algo que luego es objeto del detalle específico. Es decir, ahí lo único que hay es, por un lado, un recordatorio del principio constitucional *ex artículo 47 CE* —ya incorporado en el art. 3.2.b)—, y, por otro, un antípodo de la proyección actualizada de este mismo en el nuevo sistema legal, lo que se materializa en el establecimiento del deber o carga de cesión —ahora, «entrega»— de un porcentaje de aprovechamiento [art. 16.1.b)].

10. En buena medida, todo este derecho así reconocido, no es sino una proyección concreta del mandato contenido en el apartado 3 del artículo 3, según el cual: «la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentarán la participación privada», tras asentar el principio, ya tradicional, de la dirección pública de la acción urbanística en general en el apartado 2 —letra a)— del mismo precepto.

Así las cosas, puede aventurarse que esta opción legal, y su concreto modo de formalizarse, tampoco tienen dificultades de encaje con la doctrina constitucional en la materia, máxime si atendemos a lo que ésta acotó en relación con los preceptos equivalentes de la LS 98 [STC 164/2001, de 11 de julio; y FJ 14.c) de la STC 61/1997, de 20 de marzo, a que se remite aquélla].

(10) Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, «La aporía de la liberalización estatal del suelo: contenido y efectos de la STC 164/2001, de 11 de julio», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 17/2001, págs. 2800-2839.

3.1.2. *La facultad de consultar sobre la adecuación de la urbanización propuesta*

1. La letra *b*) del mismo artículo 6 perfila un derecho que, en el contexto del nuevo Derecho básico estatal, está destinado a servir de pieza de engarce en el engranaje de la nueva liberalización pretendida, la de la gestión:

«b) *El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.*

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (...).».

Sin embargo, por su propia naturaleza, este «derecho» es de ejercicio anterior, cronológicamente, al que le precede en el enunciado del precepto: es un derecho a consultar en relación con el marco normativo de referencia —no sólo integrado por el planeamiento urbanístico sino también, en su caso, por el territorial y el sectorial—, para verificar la adecuación al mismo de la propuesta que se pretende desarrollar, propuesta que, obviamente, ha de estar plasmada antes en un instrumento o figura de planeamiento; en definitiva, con este trámite se quiere garantizar el acomodo de este instrumento, que es el puente hacia la gestión, con aquel marco supraordenado de referencia.

2. Desde esa perspectiva, es palmario que tiene su precedente en un derecho similar ya perfilado en la LS 98, allí concebido en su día como derecho al servicio de la flexibilización del proceso de transformación del suelo urbanizable, especialmente el de la segunda categoría —no programado, no delimitado, no sectorizado, según las distintas terminologías utilizadas en el Derecho autonómico—, toda vez que ésta, por definición, está siempre mucho más huérfana de concreción en el planeamiento que la primera —programado, delimitado, sectorizado, etc.—; esa segunda categoría de suelo urbanizable, en efecto, es en nuestro Derecho Urbanístico la que corresponde al suelo urbanizable no delimitado en ámbitos para su desarrollo, o carente de las condiciones

para éste, en el propio planeamiento general —heredero del «viejo» suelo urbanizable no programado del Derecho estatal histórico— (11).

Partiendo de aquel dato —la previsión de un derecho similar en el precedente Derecho estatal para aquella categoría de suelo urbanizable—, se puede afirmar que en el contexto filosófico-político inherente a aquél tenía su engarce natural, toda vez que, faltando en relación con este suelo una definición mínima, era —y es (sigue vigente prácticamente en todos los sistemas autonómicos)— preciso establecer un mecanismo y/o instrumento-puente que sirva para avanzar en ese proceso de clarificación sobre lo que se puede hacer y lo que no, y con qué características, etc., para que el promotor eventualmente interesado pueda adoptar sus decisiones; de ahí que se articulara entonces como «derecho de consulta», como ahora, pero allí reforzado con el carácter de «vinculante» en cuanto a los efectos de la misma, de modo que su respuesta ampararía y daría confianza a los promotores interesados en avanzar en el proceso de transformación del suelo (12).

Como bien se observa, el nuevo marco estatal no impone ese carácter de «vinculante», sino que lo remite implícitamente a la respectiva legislación, la cual —no implica excesiva capacidad intuitiva esta apuesta— podrá perfectamente no ya desconocerle cualquier *vinculatoriedad* sino incluso desconocer totalmente la necesidad de configurarlo como tal trámite previo para ultimar la fase de planeamiento preciso y detallado y luego para poder comenzar el proceso de transformación, diluyéndolo ingeniosamente en sus específicos procedimientos aprobatorios del planeamiento y de la ejecución de éste (13)... Lo mismo, lógicamente, cabe aventurar de la necesidad de fijar plazos máximos de contestación a esa eventual consulta, máxime cuando ni en cuanto a aquello ni en cuanto a esto hay previsión alguna en el Derecho Transitorio de qué sucederá cuando pase el tiempo y el Derecho autonómico preexistente no se haya adaptado a sus previsiones.

(11) Hoy aquí aparece generalizado, como también lo hace en más de una Ley autonómica (no se olvide que en más de una se había unificado ya —indefidamente, desde la perspectiva de su contraste con el marco estatal a la sazón vigente— el régimen del suelo urbanizable —en sus dos categorías— con el urbano no consolidado).

(12) La LUCYL castellano-leonesa fue la Ley autonómica más respetuosa con este planteamiento del marco básico estatal. El resto optaron por todo tipo de fórmulas para interiorizar esta prescripción, algunas tan ingeniosas que la desnaturalizaron por completo; es más, la desconocieron pura y simplemente: y el puente entre aquella ordenación casi en blanco, derivada del planeamiento general, y la pormenorizada necesaria para poder tras ella empezar a acometer la transformación, se convirtió bien en la necesaria suscripción forzosa de un convenio, bien en un planeamiento *ad hoc* pero en principio vinculado para la viabilidad de su tramitación también a un imprescindible concierto de voluntades entre el promotor y la/s Administración/es reconocida/s como competente/s para la misma según la respectiva legislación...

(13) Y es que, aun no precisándolo, el precepto sigue aludiendo a la misma hipótesis-base y contexto propios del correlativo precedente de 1998-2003 (la LS 98 fue objeto de leve reforma por la Ley 10/2003, de 20 de mayo).

Obsérvese, además, que todo ello está concebido en términos de pura remisión a la legislación sectorial autonómica —«*la legislación... regulará...*», según el encabezamiento de todo el art. 6—, y de que el último inciso o salvedad, realmente, sólo enfatiza más el margen de maniobra que aquélla tiene —en ejercicio natural de sus competencias constitucionales—, hasta el punto de que puede desnaturalizar por completo el modelo de gestión por el que inequívocamente el autor intelectual de la formulación que se glosa parece apostar.

3. Desde el prisma de la constitucionalidad de una opción normativa como la apuntada, nuevamente la doctrina recaída en relación con la precedente Ley estatal viene a resolver las posibles dudas, especialmente cuando en aquélla ya se contemplaba un precepto sustancialmente similar al aquí comentado, concretamente entonces en el artículo 16.2 LS 98 [STC 164/2001, FFJJ 28 y 29; y FJ 25.c) de la STC 61/1997, a que aquélla se remite].

4. Mención aparte merece la previsión del inciso final de esta letra, que no tenía precedente en el correlativo precepto de la LS 98:

«En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (...).».

Y es que, de entrada, este enunciado parece querer configurar un nuevo supuesto específico de responsabilidad de la Administración Urbanística, diferenciado —o singularizado (en cuanto que una *especie* de supuestos dentro de un *género* preexistente)— del ya conocido supuesto indemnizatorio derivado de la errónea evacuación de consultas solicitadas por los particulares... Pero, en aquel contexto, suscita diversas dudas: en primer lugar, si se opta por una configuración de consulta no vinculante a aquélla, ¿se puede reconocer una responsabilidad a la Administración por alterar sus propios criterios, los cuales, al no ser vinculantes, obviamente, son mutables o alterables o, en todo caso, «desconocibles» por la misma?; y, en segundo lugar, el «podrá» ¿no deberá entenderse remitido también, además de a la legislación básica estatal que se cita al final del enunciado, a la propia legislación sectorial autonómica que, incluso en este punto, tiene un cierto margen de decisión (recuérdese el fallo constitucional de la STC 61/1997 —FJ 33—, confirmado en esto por la STC 164/2001 —FJ 47—...)?

3.2. DEBERES

1. El artículo 16 no hace sino redefinir el tradicional elenco de cargas inherentes al proceso de ejecución material y jurídica del planeamiento:

«Artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al 5 por 100 ni superior al 15 por 100.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por 100 en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin

perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

- d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.
- f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse (...».

2. El apartado 1 de este relevante precepto actualiza los deberes y cargas inherentes al proceso de transformación del suelo, usualmente conocido como proceso de ejecución material —urbanización— y jurídica —cesión y equidistribución—.

Es obvio que un primer resultado de esta regulación, en conexión con la redefinición operada de las «actuaciones de urbanización» —art. 14.1 LS 07—, comporta la unificación de los regímenes jurídicos de los propietarios del suelo urbano no consolidado y urbanizable (14), o, al menos, la cobertura sobrevenida para aquellos sistemas autonómicos que ya la habían anticipado. En mi opinión, sin embargo, no se impone a los sistemas autonómicos esta unificación, sino que pueden optar por modular el primero de manera diferenciada o más flexible en relación con el segundo. Como es sabido, esto ya sucedía en relación con el propio régimen del SUNc, donde había regulaciones autonómicas que lo flexibilizaban y aliviaban en atención

(14) Como se recordará, el régimen de las cargas del propietario de suelo urbano no consolidado se regulaba en el artículo 14.2 LS 98 y el correlativo del suelo urbanizable en el artículo 18 LS 98, y existían algunos extremos que los diferenciaban, sintetizables en que en el segundo caso las cargas podían ser más elevadas, en coherencia con que potencialmente el proceso urbanizador podía afectar a un espacio desconectado de núcleo urbano preexistente y no se quería imponer a la Administración el coste añadido de llevar hasta allí las redes de infraestructuras y servicios necesarios para la autonomía de la nueva actuación.

a diversas hipótesis (desde el bajo techo poblacional o la escasa actividad urbanística del municipio hasta la reducida rentabilidad previsible de la actuación...) (15).

Junto a la mentada unificación —en lo formal—, hay que anotar otra diferencia en el estatuto del promotor del proceso de transformación del suelo —en lo sustantivo—: dentro de los deberes de cesión, el correspondiente al porcentaje de aprovechamiento lucrativo en que cristaliza la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas [art. 16.1.b)] se eleva en relación con el precedente; la regla general viene a situarlo entre el 5 y el 15 por 100 ahora; y se prevé, como regla especial, en atención a los supuestos finalmente perfilados por el Derecho autonómico al que se remite para ello, una horquilla excepcional entre el 0 y el 20 por 100.

Es obvio, no obstante, por lo antes apuntado que, en lo sustantivo también, el nuevo enunciado legal [art. 16.1.a) y c)] significa reforzar las cargas hasta ahora asumidas por el promotor de la transformación —en realidad, por el propietario— del suelo urbano no consolidado.

3. Algunas precisiones podrían ser efectuadas en relación con un deber que formalmente no aparece aquí enumerado pero que, obviamente, sí ha de ser cumplimentado en paralelo con la clásica ejecución jurídica del planeamiento y tradicionalmente en el mismo instrumento en que se va a materializar la cumplimentación de otro, el deber de cesión de terrenos dotacionales y lucrativos: el deber de equidistribución —correlativo del homónimo derecho que se reconoce a favor de los propietarios en el art. 8.1.c)—. Y es que, del enjuiciamiento por el juzgador constitucional (STC 164/2001, de 11 de julio), del artículo 5 LS 98, asentador del principio equidistributivo como objetivo clave para la ejecución del planeamiento —precepto que no sólo respalda, sino que ensalza, como proyección en el urbanismo del principio constitucional de igualdad—, se puede extraer pautas de interés para interpretar el exacto alcance de su enunciado en aquélla y en la nueva LS 07. No obstante, dado que ello excedería del marco a que debe ceñirse este trabajo, baste con efectuar la pertinente remisión a los FFJJ 6 y 10 de la citada sentencia constitucional.

4. Exactamente lo mismo puede afirmarse del enunciado de los restantes componentes de las cargas del proceso urbanizador, tal como las enuncia hoy este artículo 16, ya que contamos con el pronunciamiento favorable del Tribunal Constitucional en relación con sus precedentes, los de los artículos 14.2 y 18 LS 98 (FFJJ 20, 21, 22, 23 y 30, esencialmente; STC 164/2001).

5. Sobre el cumplimiento, término y modo de los precedentes deberes, versan tanto el número 2 de este artículo 16, que tiene que ver directamente

(15) Cfr. SANTOS DÍEZ, Ricardo & CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, «Derecho Urbanístico (Manual para Juristas y Técnicos)», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, 5.^a ed., 2002, págs. 441-568.

con el deber de ejecución material —también el art. 14.2 precisa cómo se entienden iniciadas y terminadas las «actuaciones de urbanización» (concepto que integra junto con las «actuaciones de dotación» aquel otro de las «actuaciones de transformación urbanística»), equiparables a las transformaciones integrales de ámbitos de SUnc y SUble—, como el número 5 del artículo 17, que enlaza con los deberes de ejecución jurídica, esto es, los de equidistribución y cesión (16). Pero no suponen cambios en lo que ya se deducía de los diversos regímenes jurídicos a tales cuestiones aplicables en nuestro Derecho Urbanístico —estatal y autonómico—.

6. El principio de subrogación real es actualizado en el artículo 18, especialmente en sus apartados 1 y 4, de los que el último da potencialmente cobertura a mejores y más eficaces relaciones de comunicación entre las Notarías y las Administraciones Públicas urbanísticas, especialmente aprovechables para verificar quién es en cada momento el responsable del cumplimiento de los deberes legales en el proceso de ejecución del planeamiento en su más amplia y acabada acepción (hasta la edificación de las «unidades» resultantes):

«Artículo 18. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.
2. En las enajenaciones de terrenos, debe hacerse constar en el correspondiente título:
 - a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler.

(16) El número 2 del artículo 16 trata de establecer genéricamente cómo deben entenderse cumplidos los deberes inherentes a la ejecución del planeamiento, aunque centrado en la mera ejecución material, cuando afirma que tal momento es el de la recepción de obras o el término del plazo para entenderla por silencio. Los deberes de la ejecución jurídica de siempre (la cesión de terrenos por distinto título y la equidistribución) son el objeto del artículo 17.5 cuando, bajo la rúbrica de «Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas», viene a regular cuándo y cómo han de entenderse cumplidos otros de aquellos deberes del listado citado, a saber, los de cesión de terrenos y el propio deber de equidistribución.

- b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 14.
3. La infracción de cualquiera de las disposiciones del apartado anterior faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.
 4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel.
 5. En los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo» (17).

(17) En la misma línea, el artículo 18 actualiza el régimen precedente de la subrogación real de las cargas urbanísticas con algunos matices adicionales (núm. 1), ampliaciones de los contenidos a expresar en los títulos de enajenación (núm. 2), y un enfatizado reconocimiento del derecho a la rescisión a favor del adquirente por incumplimiento de aquellas prescripciones previas (núm. 3). E incorpora, desde el mismo espíritu de reforzar la coordinación especializada entre los operadores públicos implicados en esta fase de la actividad urbanística, unas pautas de comunicación recíproca entre notarios y Administraciones públicas con carácter previo y posterior a la autorización de escrituras afectantes a la propiedad del suelo (núm. 4). E, incluso, en aras específicamente de salvaguardar más el especial régimen a que debe adscribirse todo terreno perteneciente a un Patrimonio Público de Suelo, en la recta final, se ha insertado un deber adicional de identificación del carácter patrimonial o demanial, y particularmente del destinado a aquél, en toda nueva transmisión de terrenos a la Administración (núm. 5).

Y, aunque completa un armónico bloque normativo junto con los dos precedentes, el artículo 19 («Declaración de obra nueva»), que es rutinariamente tributario de sus formulaciones inmediatamente previas, enlaza virtualmente con la coronación del proceso de adquisición o consolidación de facultades urbanísticos, como cabe definir al «derecho a la edificación», pues ésta, en puridad, sólo se incorpora plena y definitivamente al patrimonio de su titular cuando es el fruto de la ejecución de las obras del proyecto para el que se obtuvo el título o títulos administrativos habilitantes necesarios (licencias municipales y eventualmente algún otro título adicional, según las concretas circunstancias), los cuales, a su vez, resultaron de válidos otorgamientos, por ser congruentes con los ordenamientos sectoriales en cuyo seno se produjeron; de ahí que la verificación de todos estos extremos se encomienda mediante determinadas cautelas tanto a notarios como a registradores. Desde esta perspectiva enlaza claramente y da sentido al número 2 del artículo 7, más arriba glosado.

4. EL TERCER CÍRCULO, CONCÉNTRICO A LOS ANTERIORES: EL —COMPLEMENTARIO Y ADICIONAL— ESTATUTO INHERENTE AL CIUDADANO QUE OSTENTA EL TÍTULO DE PROPIETARIO DEL SUELO

4.1. REAFIRMACIÓN DEL CARÁCTER ESTATUTARIO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

1. Ya el artículo 6 concluía:

«Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará: (...)

- c) El derecho del propietario *a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable*».

En definitiva, se establece un primer reconocimiento genérico y global del *ius aedificandi* que corresponde al propietario sólo en determinadas circunstancias —las determinaciones prefijadas por la ordenación aplicable de manera directa y concreta a su suelo, ultimadas por el Plan—, y que, tal como ahí se concibe, presupone la eventualidad de materializar contenidos artificiales, no connaturales al derecho de propiedad fundiaria, en la medida en que —y sólo— aquel Plan lo habilite; de ahí el lógico, consecuente e inmediato énfasis en la reafirmación del carácter estatutario de aquel *ius*, entendido como el entero régimen urbanístico de esta propiedad especial:

«Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. 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.
2. 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 el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

2. El segundo apartado del transcritto artículo 7 no sólo quiere precisar que las meras expectativas de rentabilidad adicional, generadas por el Plan, no forman parte del contenido del derecho —lo que conceptualmente es necesario para justificar la reformulación del régimen de valoraciones que se introdu-

ce—, sino que, además, alude implícitamente a la concepción dogmática de la adquisición gradual de facultades urbanísticas, de tal manera que el acto de coronación del proceso, que implica la consolidación en el patrimonio de su titular del máximo —de aquella «edificabilidad»— a que puede aspirar, una vez «realizado» de manera «efectiva», bien se puede definir como de adquisición del «derecho a la edificación», como en la vieja terminología de la legislación más embebida de aquella concepción, la de 1990-1992, toda vez que, como aquí se anticipa, y corrobora y detalla más adelante el artículo 19, los presupuestos para esa «adquisición» o «patrimonialización» son semejantes a los que en aquélla se contemplaba (18); de ello, en sentido negativo, se sigue, como es lógico, que a una edificación realizada sin sujeción a esos requisitos en uno y otro precepto apuntados, no se tiene «derecho», en sentido estricto: el promotor puede ser despojado de la misma no sólo sin contraprestación alguna, mediante las típicas medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, unánimemente reguladas en nuestro Derecho autonómico, sino debiendo asumir él mismo el coste de tales medidas; la obra así realizada no añade contenido económico alguno a la valoración del suelo del propietario a los efectos a que hubiere lugar calcularla, etc.:

«Artículo 19. Declaración de obra nueva.

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.
Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.
2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior».

(18) Cfr., análogamente, ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, «Sobre el estatuto de la propiedad inmobiliaria urbana (ante la reforma legislativa que se avecina)», en *Revista Práctica Urbanística, La Ley*, núm. 54/2006, pág. 25. Tiene interés su advertencia, también, en relación con los eventuales efectos que intuye en el modo en que se ha formalizado el ejercicio de la competencia estatal, ese enfoque principalista a que se ha aludido en el texto principal, y que él traduce en «directrices dirigidas al legislador autonómico» (pág. 26).

3. El complemento a la configuración estatutaria del derecho de propiedad del suelo, que se reafirma en el artículo 7.1, y al principio de no patrimonialización inicial —hasta la conclusión del proceso de ejecución material y jurídica del planeamiento y la cumplimentación de los deberes al mismo anudados— de contenidos artificiales ajenos a las facultades de explotación tradicional de los predios, enfatizado en el artículo 7.2, lo aporta el artículo 3.1 —transcrito *supra*, 3.1.1.—, cuando proclama:

«Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

2. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas (...).»

La clave del precepto, para lo que aquí ahora mismo interesa, es la proclamación del carácter dual del acto jurídico-público de aprobación de una ordenación urbanística concreta: por un lado, fija el estatuto objetivo que corresponde a los terrenos situados dentro del perímetro a que se refiera aquélla, por cierto, no de cualquier manera —«...organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general»—, como ya era tradicional en nuestro Derecho Urbanístico, toda vez que lo no acorde con el interés general, lo simplemente establecido en beneficio de un interés particular, puede arrostrar la declaración de implicar una desviación de poder y ser objeto de anulación en sede jurisdiccional, y así ha venido sucediendo en los últimos tiempos...; por otro lado, atribuye simultáneamente un estatuto subjetivo a los propietarios de los mismos —«...determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste»—.

Pero, sobre todo, en conexión con el segundo aspecto:

«Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.»

Es decir, la mera ordenación, en esa vertiente de incidencia subjetiva en la esfera patrimonial inequívoca del propietario de terrenos afectados por aquélla, no confiere indemnización alguna, porque los contenidos artificiales más arriba apuntados, y que incrementan el valor económico del propio suelo, no forman parte del núcleo de facultades connaturales al derecho de la propiedad fundiaria; los atribuye el Plan eventualmente; pero sólo pasan a integrarse en aquella esfera patrimonial al término de un proceso más o menos largo y complejo de cumplimentación de cargas urbanísticas de las que debe responderse antes de llegar a la coronación de dicho proceso con el acto final de la patrimonialización de la edificación, materializada en la escrituración e inscripción de la obra nueva correspondiente, según antes se veía. Por ello, al no haber nada de esos contenidos artificiales antes del Plan, la mera ordenación, actuación de establecimiento del mismo, no puede implicar deber de indemnización alguno por parte de la respectiva Administración.

Naturalmente, otra cosa sería que la nueva ordenación, por la razón que fuere, restringiera incluso lo que viniere siendo la utilización tradicional y consolidada de los predios, pues, en tal eventualidad, de acuerdo con la consolidada jurisprudencia de nuestros Tribunales, es obvio que sí procede el resarcimiento...

4. Mención aparte merece la *insusceptibilidad de transacción* preconizada para estas funciones públicas —inciso insertado al comienzo de la primera frase—, que enlaza con una corriente jurisprudencial enfática al respecto, pero que no por ello deslegitimó el recurso a la técnica de los convenios urbanísticos, especialmente para flexibilizar la gestión.

4.2. FACULTADES GENÉRICAS

1. En principio, el artículo 8 diseña las facultades del propietario del suelo en relación con la utilización de éste, de un modo genérico, susceptible de ser desarrollado más adelante y particularizado en relación con las distintas hipótesis en que el mismo puede hallarse.

En puridad, el artículo 6.c) ya anticipaba —como nos consta—, de manera genérica, las manifestaciones típicas del derecho al uso del propio suelo cuando excedieren de la explotación natural del mismo:

c) El derecho del propietario *a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente* y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

Ahora, el artículo 8 tan sólo vuelve sobre ello y repite con otras palabras el mismo enunciado, toda vez que viene a mantener las dos facultades troncales de la propiedad fundiaria, comunes —y tradicionales en nuestro Derecho Urbanístico— en cualesquiera «situaciones», la del uso y la de la disposición (núm. 1, primer párrafo):

«1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17».

2. Junto a lo anterior, debe anotarse la restricción explícita de las mismas operada por el número 2 («...alcanzarán al vuelo y al subsuelo sólo

*hasta...»; proscripción —meramente positivizada, pues, en la práctica, está entronizada desde hace muchas décadas en nuestro Derecho—, del *usque ad caelos et inferos...* con el que se adornaba el alcance del derecho de propiedad en la glosa tradicionalista del derecho de propiedad incluso hasta su proyección en nuestro Código Civil decimonónico):*

«2. Las facultades del apartado anterior alcanzarán al vuelo y al subsuelo sólo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público».

3. Adicionalmente, se descompone la facultad de «utilización» en sentido genérico, en las más concretas de «realización» de «instalaciones y construcciones» [letra *a*)], común a toda clase de suelo en su enunciado genérico; y de «edificación» [letra *b*)], más circunscrita vocacionalmente a sólo la clase de suelo «urbanizado», aunque en su abstracto enunciado de aquí susceptible de resultar operativa en el rural, si bien excepcionalmente, como se verá.

4. Todavía la misma facultad genérica de «utilización» da lugar, al pormenorizarse, a una tercera más específica, la de transformación del suelo —en los supuestos en que tenga aptitud para ser urbanizado, partiendo del estado natural o de la «situación de suelo rural»— [art. 8.1.c):]

«*c*) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra *a*) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados».

Ahora bien, en la enunciación de esta facultad histórica —simplificando, la de urbanizar— es donde la retórica del enunciado legal cambia más, por haber cambiado sensiblemente la concepción dogmática subyacente al sistema legal —como ya se anticipó—. No se reconoce a favor del propietario tal facultad o derecho a la transformación del suelo para urbanizarlo y convertirlo en conjunto de «unidades» aptas para la edificación, sino, simplemente, la facultad de «*participar en la ejecución de...*» [letra *c*)].

Nuevamente hay que recordar que, por el juego de remisiones y salvedades establecido a favor de la legislación autonómica, este mero cambio en lo retórico-formal puede perfectamente llegar a carecer de efectos prácticos en la realidad del respectivo Derecho Urbanístico.

5. Abundando en el trasfondo dogmático latente en el enunciado del artículo 8.1.c), antes transcritto, es superfluo afirmar que sus designios sólo

pueden proyectarse en un bloque normativo completo y coherente en el nivel propio de la organización jurídico-pública que tiene la verdadera competencia «exclusiva» para diseñar su modelo urbanístico, comprensivo del modelo de la gestión urbanística en su territorio, y en la medida en que aquélla acepte también ese punto de partida conceptual, máxime cuando el mismo legislador en la tramitación parlamentaria asumió sendas enmiendas aún más clarificadoras de la prevalencia autonómica frente a la competencia estatal en el campo urbanístico, insertando los respectivos incisos —sustituyendo el correlativo más coherente con la filosofía del proyecto, el primero, y adicionando un párrafo nuevo, el segundo— en el propio Preámbulo:

«Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde *diseñar y desarrollar sus propias políticas* en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible» (I, 3.º, *in fine*) (19).

«Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y *deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo*» (I, 5.º, *in fine*) (20).

Por eso, en un texto legal emanado del Estado, esta concepción no puede proyectarse en una articulación acabada y completa, sino, puramente, en una suerte de catálogo *principal*, en línea con la doctrina constitucional en la materia —de la que más arriba se ha extractado la pertinente reseña—, y con las propias manifestaciones de la Ministra del ramo al presentar el proyecto de Ley el 23 de noviembre de 2006 (21).

6. No obstante, como colofón a la sucinta glosa de la precitada letra *c*) del artículo 8.1 —«*Facultades del propietario*»—, cabe añadir que del mismo se infiere también:

(19) En la versión del Proyecto, decía así este párrafo: «Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde *arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales* en materia urbanística. Al Estado le corresponde, a su vez, ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible». Se ha destacado en cursiva el inciso modificado —que lo fue ya desde el Informe de la Ponencia en el Congreso, *BOCG*, Congreso, Serie A, núm. 96-11, pág. 138, 11 de enero de 2007—. Es patente el efecto cualitativo del cambio.

(20) Este inciso es fruto de una enmienda de adición, aceptada al Grupo de CiU por la Comisión del Congreso, según se reflejó en el Dictamen de ésta —*BOCG*, Congreso, Serie A, núm. 96-13, pág. 164, 1 de marzo de 2007—.

(21) Cfr. pág. 10.984, penúltimo párrafo, Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados.

- a) *La reafirmación del principio de equidistribución en las actuaciones urbanísticas*, si bien circunscrito deliberadamente al caso de las actuaciones integrales —por su ubicación sistemática, ya que se inserta en un precepto que alude a las «actuaciones de urbanización» expresamente—, desconociendo el de las asistemáticas o edificatorias, y, por ende, el régimen del suelo correspondiente, el ya urbanizado (urbano consolidado en la terminología actual generalizadamente asumida), en el cual, en principio, parecería no ser operativo tal principio. Y esto último pudiere parecer paradójico, en primer lugar, porque el de equidistribución es un principio acrisolado para nuestra jurisprudencia —al interpretarlo como proyección del art. 14 CE sobre el campo del urbanismo—, jurisprudencia que no sólo había admitido también su operatividad en el urbano consolidado, sino que había proclamado que esta categoría de suelo es donde las desigualdades son más notorias en el tratamiento de situaciones aparentemente similares o cercanas —y, por ende, la necesidad de reducirlas, mayor, y, desde luego, en todo caso, la de justificarlas con exquisito cuidado—; y, en segundo lugar, porque la doctrina del Tribunal Constitucional no excluye que el legislador estatal explice en qué clases y categorías de suelo tal principio ha de resultar en todo caso operativo, como mecanismo igualador conectado al ejercicio de su competencia *ex artículo 149.I.1.^a CE*.
- b) *El señalamiento del plazo mínimo de un mes para pronunciarse el propietario* —sobre «participar» o «ratificarse» en su participación— *desde que* se conozcan datos básicos de la promoción en marcha; con ello, a tenor de la expresión usada en el Preámbulo para glosar esta previsión, se pretende lograr el «consentimiento informado» del mismo (22)...

4.3. DEBERES GENÉRICOS

1. En paralelo a lo que se puede caracterizar como derechos o facultades de eventual operatividad en las distintas clases de suelo, discurren las cargas correlativas de la misma naturaleza, si bien del tenor del artículo 9, en realidad, se deduce que éstas, como tales comunes, se reducen a las contempladas en el primer párrafo del número 1, toda vez que las restantes se adscriben explícitamente bien al suelo rural bien al urbanizado.

(22) ...Como cuando el paciente ha de someterse a algún procedimiento —médico, quirúrgico, etc.— de incierto desenlace, y bajo la sombra de siniestros riesgos potenciales: ¡qué metáfora —sin duda, involuntaria— para visualizar las vicisitudes a que se expone el propietario ante la llegada de determinados urbanizadores...!).

En consecuencia, quedaría:

«Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación».

Con lo cual, de aquí se desprenden tres grandes cargas troncales, la del buen uso o destino, acorde con la ordenación pre establecida; la de la buena conservación, entendiendo por tal la que satisface las condiciones legalmente señaladas —por lo demás, también tradicionales en nuestro Derecho—; y la de mejora y rehabilitación, vinculada a la anterior, pero con eventual sustantividad propia.

2. En particular, en cuanto al deber de conservación —sin duda el más acrisolado y jurídicamente enjundioso de los allí contemplados, y operativo en cualquier clase de suelo—, hay que señalar que la LS 07 se remite tanto para la fijación del alcance del mismo cuanto para el señalamiento del límite a partir del cual cesa tal deber para el titular al Derecho autonómico.

3. El límite normal del deber legal de conservación está constituido en el Derecho Urbanístico español por la concurrencia de cualesquiera de los supuestos determinantes de la declaración de ruina (que, en nuestro último Derecho común, aparecían regulados en los arts. 183.2 LS 76 y 247.2 LS 92). Históricamente han sido las denominadas ruina técnica —caracterizada por un agotamiento generalizado de los elementos estructurales o fundamentales del inmueble—, ruina urbanística —derivada de la necesidad de realizar obras cuya envergadura no las hace autorizables por las circunstancias urbanísticas del inmueble— y ruina económica —resultante de la necesidad de realizar obras cuyo importe es superior al 50 por 100 del valor actual del inmueble— (23).

La referencia, omnipresente en nuestro Derecho Urbanístico, al «coste» de tales obras, se ha interpretado generalmente por la doctrina y la jurisprudencia en el sentido de que, en todo caso (es decir, se haya tramitado o no el expediente declarativo correspondiente por cualquiera de las modalidades

(23) En el Derecho autonómico actual esto se ha modulado, hasta el punto de que hay perfilados esencialmente tres modelos, siendo las diferencias de perfil relevantes en algunos casos en punto a la traducción en la valoración económica del correlativo deber de conservación.

posibles), el límite del deber legal de conservación surge con la concurrencia material del supuesto de la ruina económica. Por ello, del artículo 30.b) de la misma LS 07 —complementario de la previsión que estamos examinando— cabe inferir que el derecho a ser indemnizado por vinculación singular relativa a la conservación de un inmueble nace a favor del propietario cuando el coste de las obras que debe soportar éste —por ejemplo, para dar cumplimiento a una orden de ejecución que le dirige el Ayuntamiento a fin de restaurar las condiciones de seguridad, salubridad, ornato, etc.; o para «mejorar» o «rehabilitar» el inmueble— supera el señalado porcentaje —50 por 100— del valor del inmueble (siempre excluido el de la respectiva parcela).

Debo insistir en que ésta es la pauta histórica, pero que hoy el Derecho autonómico ha modulado ya tanto el mismo porcentaje de referencia cuanto el parámetro a que referirlo —que ha pasado a ser en un grupo de Leyes el valor o coste de reposición, sustitución o renovación, desterrando explícita y deliberadamente el tradicional valor «actual», lógicamente al servicio de una estrategia protecciónista del patrimonio arquitectónico—.

4. Ahora bien, en el coste de las obras a soportar por el propietario, está claro que no puede incluirse la parte eventualmente costeada por la Administración y que en el mismo habrá de descontarse el importe de las compensaciones de diversa naturaleza reconocidas a favor de aquél por la circunstancia de la vinculación singular experimentada.

Por eso, cuando el propio planeamiento que establece la vinculación singular en orden al deber de conservación regula los pertinentes mecanismos compensatorios —que, por cierto, es una regulación que forzosamente debe prever—, disminuyen hasta casi desaparecer las probabilidades de éxito de las reclamaciones judiciales por este concepto.

4.4. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO RURAL

1. Un intento de sistematización del estatuto positivo —facultades— del propietario del suelo rural —a partir del análisis de los diversos preceptos que atañen al mismo en la LS— permitiría descomponerlo del siguiente modo:

- Facultades genéricas, comunes a cualquier clase y categoría de suelo (ya más arriba comentadas): artículo 8.1, ya transcrita *supra*, 4.2.
- Facultades complementarias a la primera de las genéricas: a lo anterior, se añade el tenor del tercer y cuarto párrafos del mismo precepto (art. 8.1), que puede decirse perfilan un haz de facultades —accesorias a la explotación tradicional, las primeras; meramente eventuales, las segundas— común a todo propietario de suelo, y, por ende, en principio también del de suelo rural:

- «a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.
- b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra c) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquella edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar».

Los usos que forman parte de la explotación de los predios rústicos conforme a su naturaleza pueden ser, a tenor del artículo 13.1, primer párrafo, que integra el precepto glosado: «uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales»:

— Facultades excepcionales de materialización de usos independientes de la explotación tradicional del suelo rural (art. 13.1, 2.^º párrafo):

«Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplearse en el medio rural».

Esta previsión, por un lado, planteará, nuevamente, de manera estéril, la polémica de hasta qué punto pueden entenderse provistas de cobertura ahora otras finalidades amparadas en esta clase de suelo por las distintas legislaciones autonómicas. En mi opinión, idéntica a la manifestada en relación con el artículo 20 de la precedente LS, esta previsión legal es un marco dentro del cual cada legislación autonómica podrá pormenorizar esos amplísimos conceptos del interés público o social..., mediante la enumeración de concretos supuestos que supongan en la respectiva comunidad manifestación de la concurrencia de tales intereses. En definitiva, la tesis luego hecha propia por el TC en su STC 164/2001 (FJ 32).

Por otro lado, esta previsión conecta directamente con las ahora ensanchadas cargas para el propietario de esta clase de suelo justamente con motivo de proponerse hacer uso de este tipo de facultades excepcionales [art. 9.2.a), b) y c)].

— Otras facultades excepcionales (art. 13.1, tercer párrafo), usos provisionales y eventuales obras de urbanización:

- «3. Desde que los terrenos queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización, únicamente podrán realizarse en ellos:
 - a) Con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin

- derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.
- b) Obras de urbanización cuando concurren los requisitos para ello exigidos en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como las de construcción o edificación que ésta permita realizar simultáneamente a la urbanización.
4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice (...).
- El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable».

Ya que el precepto se establece como un máximo de operatividad en el suelo rural a partir del momento en que el mismo esté incluido en un ámbito a urbanizar, no parece haber impedimento a que se admita que, antes de esa eventualidad, también podrán ejercitarse estas facultades adicionales, en cierto modo eventualmente complementarias de algunas de aquellas excepcionales que se veía antes. Entenderlas de otro modo —no permisibles en el suelo rural genérico no sujeto a eventual proceso de transformación futura—, provocaría dejar sin cobertura supuestos similares actualmente previstos para el suelo rústico o no urbanizable en diversas legislaciones autonómicas.

A mayor abundamiento, ya en relación con el artículo 17 de la precedente LS, referido a los usos provisionales, también la doctrina constitucional admitió su validez en la medida en que no cerrara el paso a su aceptación en otras hipótesis distintas a las que en aquél se contemplaban (STC 164/2001, de 11 de julio; FJ 29).

Y es que hoy, además, los usos provisionales en concreto son una técnica reconocida sobre clases y categorías de suelo de toda laya en la legislación autonómica, como antaño, cuando no había previsión explícita en el Derecho positivo —que no concretaba sobre qué suelo específico se entenderían admisibles—, lo fueron por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en interpretación expansiva y *pro administrando* de los precedentes normativos de cobertura de los mismos.

2. Sistematizado, el estatuto negativo —cargas— del propietario del suelo rural resultaría enunciado del siguiente modo:

- Cargas comunes, compartidas con cualquier clase y categoría de suelo, son las de buen uso, entendiendo por ellas el buen uso desde la perspectiva jurídica —acorde con la ordenación— y material —en una dimensión estática y dinámica—: buena conservación de las condiciones legales básicas e incluso mejora y rehabilitación (art. 9.1, primer párrafo, transcrita *supra*, 4.3).
- Cargas específicas de mantenimiento en evitación de riesgos (art. 9.1, tercer párrafo):

«En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo».

- Cargas específicas de contraprestación por el ejercicio de las facultades accesoriales y excepcionales (art. 9.2):

«2. El ejercicio de las facultades previstas en las letras *a*) y *b*) del apartado primero del artículo anterior, en terrenos que se encuentren en el suelo rural a los efectos de esta Ley y no estén sometidos al régimen de una actuación de urbanización, comporta para el propietario, en la forma que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:

- a)* Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicación.
- b)* Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria.
- c)* Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo».

La señalada en la letra *b*) constituye una de las principales innovaciones en relación con el marco preexistente del Derecho básico estatal y, sin duda, una de sus justificaciones radica en la necesidad de dotar de constitucionalidad sobrevenida a diversas regulaciones contenidas en legislaciones autonómicas —de las que la pionera fue la Ley valenciana del Suelo No Urbanizable de 1992— que predeterminaban cargas similares a éstas pero sin cobertura en aquel marco previo.

— Carga específica contrapunto a la facultad de disposición (art. 13.2):

- «2. Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística».

Conecta con la previsión del artículo 17.2 y el consiguiente refuerzo —en una de las tendencias caracterizadoras de la nueva LS: apurando al máximo la competencia estatal en relación con el régimen de Notarías y Registros de la Propiedad— que la misma lleva aparejada del control para evitar que se infrinja esta prohibición, por lo demás clásica:

- «2. La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción».

— Carga específica del suelo con protección predeterminada (art. 13.4):

- «4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice (...).

El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable».

Consiguentemente, recordándose un principio vigente de manera pacífica desde hace bastante tiempo especialmente en el campo del Derecho ambiental, en este precepto se reafirma, por un lado, la directa, primaria e inmediata aplicabilidad de la legislación sectorial específica para salvaguardar los específicos valores concurrentes en el suelo de que se trate, lo que implica

que el régimen de utilización del mismo será más restrictivo que el correspondiente al suelo carente de esa protección predeterminada; y, en segundo lugar, no sólo lo que dice literalmente el último párrafo del precepto —a saber, que la legislación (eventualmente, urbanística, pues la ambiental en sentido estricto ya es la concernida en el párrafo anterior) puede acentuar aún más la protección mediante la restricción adicional de facultades de utilización en relación con las resultantes del marco anterior—, sino que esa protección adicional mediante una restricción aún mayor también puede materializarse por el propio planeamiento urbanístico municipal, amparado por el principio de subsidiariedad que en este campo tiene reconocimiento explícito desde antiguo incluso por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

4.5. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO «RURAL» APTO PARA SER TRANSFORMADO URBANÍSTICAMENTE (SUELO URBANIZABLE Y URBANO NO CONSOLIDADO): REMISIÓN

El número 3 del artículo 9 se refiere específicamente a las cargas propias del estatuto de la propiedad del suelo apto para ser transformado (que unifica y absorbe a los precedentes suelos urbanizable y urbano no consolidado):

«3. El ejercicio de la facultad prevista en la letra *c*) del apartado primero del artículo anterior conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación».

La facultad a que se refiere, participar en la urbanización (art. 14), implica, efectivamente, participar, como siempre, en el cumplimiento de los deberes de ejecución material y jurídica del planeamiento, tradicionalmente deberes de cumplimiento conjunto por el total de los propietarios afectados por la actuación; ya de siempre había supuestos en nuestro Derecho en que la intensidad de esa participación se graduaba, de modo que el protagonismo del propietario no siempre era exclusivo, sino a veces limitado, en la propia faceta de la urbanización o ejecución material, al costeamiento de la misma (típicamente, sistema de cooperación).

Sea como fuere, se ha traído aquí nuevamente a colación este supuesto específico, por completar la panorámica de estatutos diversos, ya que éste representa una variante en el estatuto del suelo rural sin esa aptitud declarada en el planeamiento, pero procede, en evitación de reiteraciones superfluas, efectuar la pertinente remisión al precedente epígrafe 3, donde sustancialmente se trata de este estatuto jurídico.

4.6. ESTATUTO ESPECÍFICO DEL PROPIETARIO DE SUELO URBANIZADO

4.6.1. *Facultades*

En aras de evitar reiteraciones superfluas, procede, en primer lugar, remitirse al elenco de facultades o derechos comunes a todo propietario, con independencia de la caracterización de su suelo, ya repasados al aludir al estatuto del propietario de suelo rural, lo cual, en síntesis, implica reenunciar las facultades troncales comunes del uso adecuado —en el más amplio sentido de la palabra, jurídico y material— y de la disposición (art. 8.1, primer párrafo) y también la de edificar, que, diseñada en términos aún abstractos —para cobijar también las hipótesis excepcionales que pudieren resultar operativas en el suelo rural—, anticipa la letra *b*) del mismo artículo 8.1.

4.6.2. *Deberes*

1. Correlativamente, a modo de contrapunto, en negativo, el elenco de las cargas igualmente compartidas por este propietario con el del suelo rural son las enumeradas esencialmente en el artículo 9.1: deberes de usos adecuados a la preordenación establecida; de buena conservación, e incluso de eventuales mejora y rehabilitación.

Precisamente, para el propietario del suelo urbanizado (equivalente, en lo esencial, al SUc de las legislaciones autonómicas), son los deberes de conservación y eventual rehabilitación e incluso mejora los que van a entrañar mayor problemática jurídica y práctica en diversas perspectivas, a la vez que también son, hoy por hoy, los que ofrecen un tratamiento más desigual —en cuanto al contenido económico consiguiente— en sus diversas formulaciones autonómicas (habiéndose batido hasta ahora la marca de la «diferencialidad» por la LSU vasca, al cifrar en un 60 por 100 en relación con el valor *de sustitución* —no con el valor *actual*— del inmueble el umbral a partir del cual el coste de las obras a realizar para mantener las condiciones legales exigidas exonera al propietario de soportarlas y puede instar la declaración de ruina...).

Como deber correspondiente de manera específica al propietario de esta categoría de suelo, en puridad sólo se singulariza en el artículo 9 uno, que, a la vez, es contrapartida del derecho de la misma naturaleza:

«En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable».

Este deber tiene especial sentido en el contexto de un sistema legal que se preconiza al servicio de la lucha contra la especulación; es más, que hace

de este objetivo una de sus banderas más reconocibles y orgullosamente enarboladas. De ahí el que se complemente inexorablemente con: *a) todo un régimen coercitivo* (arts. 31-32) diseñado para poder exigir el cumplimiento del mismo e incluso el desplazamiento del propietario —en atención a la función social de la propiedad incumplida por éste con su inactividad—; *b) la previsión legal en cuya virtud, simultáneamente a aquél, se puede activar la sanción adicional de una pérdida parcial —hasta el 50 por 100— del valor de su bien en esa tesitura* (art. 31.3 en relación con el 23.1).

2. A la vista del enjuiciamiento que mereció el estatuto concreto del propietario de suelo urbano consolidado del artículo 14.1 LS 98, en el FJ 20 de la STC 164/2001, de 11 de julio, no es temerario pronosticar que la nueva regulación básica de su correlativo en la LS 07 superará con éxito el test de la constitucionalidad en el supuesto de someterse al mismo (24).

5. EPÍLOGO PROVISIONAL

1. Como se ha visto ya al hilo del examen de la temática que nos ha convocado, y mucho más que por el hecho mismo de la innegable reelaboración conceptual asumida por la nueva Ley estatal del Suelo, algún hito reciente en el devenir de nuestro orden jurídico ya apuntaba hacia lo que puede ser una reconsideración del derecho de propiedad en nuestro sistema político-administrativo. Pero, curiosamente, no en la misma dirección a que parece apuntar aquélla, ya que la mentada evolución así cristalizada vendría marcada por la reacción frente al ensanchamiento —operado en el Derecho contemporáneo y, singularmente, en el Urbanístico— del concepto del «interés público» que supone el contrapunto al derecho de propiedad, en su dimensión individual, y que llega a producir el cese de todas las facultades

(24) No se me escapa que un estudio de la propiedad inmobiliaria en la nueva Ley estatal del Suelo implicaría, para ser exhaustivo, atender —como mínimo— también a la *dimensión económica* de la misma, tal cual la caracterizó la primera doctrina constitucional en la materia, esto es, la proyectada en el régimen de valoraciones y en el de los eventuales supuestos en que ha de indemnizarse al propietario con ocasión de diversas vicisitudes acaecidas por el funcionamiento —normal y/o anormal— de la Administración urbanística. Sobre esto tan sólo se han efectuado mínimas y puntuales referencias tangenciales en este trabajo, para no exceder del formato tradicional de los publicados en la revista. Perdóneme el lector que, si tuviere interés en mayores precisiones en general, en cuanto a la materia aquí abordada, y, por supuesto, en cuanto a aquellas otras conectadas a la misma, le remita a la obra colectiva «Comentarios a la Ley estatal del Suelo de 2007», a cargo de CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio; CORRAL GARCÍA, Esteban; CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio; DE LA CRUZ MERA, Ángela; MENÉNDEZ REXACH, Ángel; SÁNCHEZ GOYANES, Enrique, y SANTOS DÍEZ, Ricardo, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, 2007 (en prensa al cierre de este trabajo).

inherentes al mismo en el caso extremo de la privación por el poder público competente.

El primero de los hitos a que se alude ha emanado, como hemos comprobado, del Parlamento Europeo, con su severa Resolución de 13 de diciembre de 2005, en relación con el régimen legal del «agente urbanizador» valenciano, a punto de ser reiterada ahora por otra cuyo contenido está anticipado en el Informe de la Comisión de Peticiones también citado más arriba. El segundo de los hitos reseñados lo conforma la sentencia 48/2005, de 3 de marzo, del Tribunal Constitucional español, en la cual revisa su posición frente a las Leyes expropiatorias singulares y frente a las garantías que, delante de ellas, debe reconocerse al propietario afectado, como también se sintetizó más arriba.

Es, sobre todo, este segundo pronunciamiento, en cierto modo convergente con el del Parlamento Europeo —y por lo que potencialmente anticipa, más que por el resultado práctico de su concreto fallo—, lo que, en mi opinión, más puede fundamentar el situar al estatuto del propietario entre los flancos vulnerables del sistema urbanístico español, ya que no estamos sólo ante un reproche dialéctico con valor más retórico-político que jurídico cual es el emanado de aquél sino ante una llamada de atención desde el juzgador constitucional interno.

Aunque, naturalmente, todo dependerá de cómo se planteen en el futuro los debates jurisdiccionales en relación con los actos administrativos producidos en materia de gestión urbanística y de en qué medida el respeto al estatuto básico del derecho de propiedad —en su dimensión jurídico-interna pero también europea— se entiende en entredicho en el caso concreto, y de cómo se defienda la pertinente argumentación, etc., etc.

2. Sea como fuere, lo innegable es que estamos en presencia de un nuevo debate, casi inédito para el urbanismo español, hasta ahora parapetado tras la pacífica teoría de la naturaleza estatutaria del derecho de propiedad del suelo, teoría que eventualmente en los próximos años habrá de ser objeto de su confrontación con el Derecho europeo y con la jurisprudencia acuñada en relación con el derecho de propiedad sobre cualquier clase de bienes.

Y esa nueva polémica que nos entretendrá en los próximos tiempos, previsiblemente, tampoco será privativa de este lado del Atlántico. Curiosamente, el azar ha querido que, casi en el tiempo, un debate jurídico-político similar se haya desarrollado en paralelo en los Estados Unidos, con desenlace —por el momento, al menos— distinto al que apunta la tendencia de la que los destacados son dos hitos claros para la reflexión/evolución en el Derecho español. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en una Resolución de 5 frente a 4 —entre éstos, el Presidente—, dictada el 23 de junio de 2005, ha puesto fin a un litigio que tiene en apariencia, al menos, muchas similitudes con los que han enfrentado a los 15.000 reclamantes ante el Parlamento

Europeo contra el agente urbanizador valenciano. El caso «Kelo vs. New London» (25) gira en torno a la privación de propiedad de que son sujetos pasivos, entre otros, los recurrentes, con motivo de la puesta en marcha de un proceso de transformación de suelo en la ciudad de New London, en Connecticut, mediante la intervención de un agente instrumental constituido antes por el Ayuntamiento, la Corporación para el Desarrollo de New London (NLDC). Muy a comienzos de 2000, el Ayuntamiento, en primer lugar, aprobó el Plan para la transformación de los terrenos (del recién cerrado Centro Naval de Fort Trumbull), sobre una superficie de 364.000 m²; en segundo lugar, confirió formalmente la legitimación necesaria al ente citado para la ejecución de dicho Plan. El Plan incluía la posterior implantación sobre los terrenos afectados de usos diversos, residenciales, hoteleros, culturales, comerciales, etc. Un grupo de propietarios se negó a la transmisión amistosa de sus terrenos, con lo cual el agente instrumental del Ayuntamiento obtuvo de éste la autorización para ejercer en su nombre la potestad expropiatoria, el denominado «dominio eminentí». Frente al uso de esta potestad, los propietarios perjudicados interpusieron los correspondientes recursos jurisdiccionales que desembocaron, tras cinco años de recorrido por las diversas instancias, en la Resolución del Tribunal Supremo antes referenciada. Lo esencial, a los efectos de esta acotación, es que, enfrentado el juzgador a la cuestión de los límites para el ejercicio de dicha potestad pública, y, por ende, los límites hasta los cuales cabe entender que hay una finalidad «pública» suficiente que legitima aquel ejercicio, considera que en el caso enjuiciado tales límites no se han traspasado ya que el «desarrollo económico» es uno de los fines que pueden subsumirse en el concepto de «uso público» recogido en la Quinta Enmienda de la Constitución como legitimador del ejercicio de la potestad controvertida.

Naturalmente, el debate no se ha zanjado de modo definitivo, tanto porque la composición del Tribunal Supremo se ha modificado con posterioridad a ese fallo —con lo cual, es verosímil la hipótesis de una reconducción jurisprudencial de la cuestión a la primera oportunidad que se presente—, cuanto porque se ha abierto un amplio debate jurídico-social que, entre otros extremos, puede conducir a una reelaboración de la Quinta Enmienda con la finalidad de proscribir interpretaciones que permitan la utilización del procedimiento expropiatorio cuando ello redunde en beneficio de particulares, aunque sea como efecto secundario.

3. De hecho, en paralelo con el intenso debate social provocado en los Estados Unidos por el caso descrito, se ha ido expandiendo por su territorio una ola de resoluciones de distinta naturaleza jurídica que persiguen esa

(25) Véase el trabajo pionero de LAGO NÚÑEZ, Guillermo, «(El caso) Kelo y el agente urbanizador», en *Revista Práctica Urbanística, La Ley*, mayo, 2006.

misma finalidad en el ámbito de las respectivas jurisdicciones a que alcancen. Sólo durante 2005, treinta y un Estados aprobaron resoluciones en este sentido. Y, en 2006, coincidiendo con los comicios del «*Mid-term*» —de los que se ha derivado una ajustada mayoría demócrata en el Congreso—, han ganado ocho de las once iniciativas populares que, en otros tantos Estados, promovían similares objetivos: circunscribir el recurso a esta técnica de privación coactiva de la propiedad privada a un uso exclusivamente público, excluyéndose de éste el genérico concepto del «interés social», según lo conoce la terminología de nuestro Derecho propio. De este modo, se puede decir que una interpretación expansiva del uso de esta técnica como la que resultaba amparada a partir de la sentencia del Tribunal Supremo, de 23 de junio de 2005, ha sido bloqueada mediante los mecanismos señalados en la mayor parte del territorio estadounidense.

En ese contexto, destaca la iniciativa, igualmente fruto de la aprobación (por un 61 por 100) en referéndum —2 de noviembre de 2004— de la conocida como *Measure 37* del Estado de Oregón, que, yendo mucho más allá que las otras aunque en la misma dirección, reconoce el derecho de todo propietario de suelo a recibir una justa compensación cuando la regulación del suelo —posterior a la adquisición por él del mismo— restrinja su uso o reduzca su valor de mercado... Como a nadie se le escapa, esto puede implicar el riesgo de pulverizar la técnica de la planificación urbanística, tan necesaria en el engranaje de una maquinaria garante de un urbanismo sostenible (26)...

Sea como fuere, lo indudable es que el debate sobre la propiedad del suelo y la legitimidad de los límites impuestos por el poder público a la misma está abierto hoy en el Derecho occidental, tanto a un lado como a otro del Atlántico, y seguirá suministrando elementos para la reflexión en los próximos tiempos.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

RELATIVAS A CONCEPTOS URBANÍSTICOS

PAI: Programa de Actuación Integrada.

PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.

(26) Cfr. LAGO NÚÑEZ, Guillermo, «El impacto de la *Measure 37* (del Estado de Oregón) en la regulación del suelo de los Estados Unidos o el fin de la planificación urbanística», en *Revista Práctica Urbanística, La Ley*, mayo de 2007. El autor deja constancia de su agradecimiento a aquél por haberle facilitado una versión preliminar de su trabajo y haberle permitido intercambiar impresiones al respecto, beneficiándose del amplio conocimiento de la realidad estadounidense adquirido *in situ* por aquel joven administrativista.

SNU: Suelo no urbanizable.

SU: Suelo urbano.

SUC: Suelo urbano consolidado.

SUNC: Suelo urbano no consolidado.

SUBLE: Suelo urbanizable.

RELATIVAS A LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA CITADA

LFOTU, Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

LMPTSU, Ley 9/1995, de 9 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, de la Comunidad de Madrid (sólo muy parcialmente vigente, tras la LSM).

LMULSI, Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario (proveniente del RDLMULSI).

LOTAU, Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha, modificada por la Ley 1/2003, de 17 de enero.

LOTRUS, Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

LOTUR-1998, Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (sustituida por la LOTUR vigente).

LOTUR, Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

LOUA, Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, modificada por las Leyes 13/2005 y 1/2006.

LOUGA, Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia, modificada por la Ley 15/2004, de 29 de diciembre.

LRAU, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Valenciana, extinta (derogada en su totalidad por la LUV).

LRBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

LRRU, Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones del Suelo.

LS 07, Ley (estatal) del Suelo de 2007, proveniente del proyecto de Ley aprobado por el Consejo de Ministros el 14 de julio de 2006.

LS 76, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

LS 92, Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

- LS 98, Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, modificada por el RDLMULSI y la LMULSI.
- LSM, Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- LSMU, Ley 1/2001, de 24 de abril, del Suelo de la Región de Murcia.
- LSOTEX, Ley 14/2001, de 15 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.
- LSU, Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- LUA, Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón.
- LUC, Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña, con varias modificaciones posteriores.
- LUCYL, Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (puntualmente modificada por la Ley 10/2002, de 10 de julio).
- LUV, Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.
- RDLMULSI, Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario.
- RG, Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.
- RP, Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

RESUMEN

URBANISMO. LEY DEL SUELO

La reformulación conceptual que, de la propiedad inmobiliaria, efectúa deliberada y explícitamente la nueva Ley Estatal del Suelo de 2007, aprobada por el Pleno del Congreso definitivamente en su sesión del 10 de mayo de 2007, parte de que los derechos y deberes afectados no son sólo los del propietario del suelo, premisa básica que se anticipa tempranamente en el Preámbulo (Preámbulo, I, párrafo 7.º).

No son sólo, pues, los derechos del propietario del suelo los que han de contar ahora, sino que, en la medida en que éste —el suelo— es susceptible de ser considerado desde diversas perspectivas, tales como bien sujeto a transformación mediante una actividad económica —lo que enlaza con la libre empresa—, soporte físico de un «ambiente» tanto rural

ABSTRACT

DEVELOPMENT. LAND ACT

The deliberate, explicit reformulation of the concept of real property by the new state Land Act of 2007, definitively passed by Congress in its plenary session of 10 May 2007, is based upon the premise that the rights and duties that are affected are not only those of the land owner. This basic premise is hinted at early in the Preamble (Preamble, I, paragraph 7.).

So, the rights of the land owner are not the only rights that count now. Inasmuch as land can be considered from various perspectives—for example, as an asset that can be transformed by means of an economic activity (which ties in with free enterprise), as the physical medium for a rural or urban «environment» (which ties in with the correlative rights to adequate enjoyment, pursuant

como urbano —lo que enlaza con los correlativos derechos a disfrutarlos de manera adecuada, conforme a su naturaleza respectiva y en congruencia con los valores específicamente vinculados a cada uno—, etc., no es sólo el derecho constitucional de propiedad el afectado sino también esos otros, resultantes de la conformación de un «bloque constitucional ambiental» (Preámbulo, I, 3.º) al que debe atender ahora el legislador estatal en ejercicio de la competencia atribuida por el 149.1.1.º CE.

Consecuentemente, en función de los derechos y deberes constitucionales entrelazados en relación con la utilización del suelo y su régimen jurídico en sus acepciones más amplias, cabe diferenciar tres estatutos subjetivos, organizados de manera que el primero, núcleo común a todos, es el perteneciente al ciudadano por la simple condición de serlo; el segundo, concéntrico al primero, es el estatuto adicional que corresponde al ciudadano que, junto a su mera condición de ciudadanía, ostenta el título adicional de su aptitud —que puede ser meramente eventual— para actuar como empresario en la concreta actividad económica de la transformación urbanística; y, en fin, el tercero, igualmente concéntrico al primero y también al segundo, a los que, consecuentemente absorbe, es el inherente al propietario.

De este modo, el propietario, potencialmente, acabaría siendo titular de todos los derechos y deberes embebidos en el triple círculo concéntrico resultante. No obstante, en relación con esta última apreciación, habría que hacer un matiz; el nuevo sistema legal aparece imbuido de una filosofía según la cual la actuación de transformación del suelo —las operaciones físicas que hasta ahora veníamos considerando tradicionales de los suelos que categorizábamos como urbano no consolidado y como urbanizable delimitado o sectorizado o programado,

to the land's nature and in congruence with the values specifically linked to each type), etc.— the constitutional right of ownership is not the only right affected. Also affected are those other rights that result from the shaping of an «environmental constitutional block» (Preamble, I, 3rd) to which state legislation must now attend in exercise of the power vested in it by the Spanish Constitution, article 149.1.1.

Consequently, depending on the interlinked constitutional rights and duties in connection with land use and the legal system regulating land use in the broadest sense, three subjective statuses may be differentiated. These statuses are organised such that the first, which is the nucleus common to all three, is that which belongs to the citizen due merely to his or her citizenship; the second, which is concentric with the first, is the additional status held by the citizen who, in addition to being simply a citizen, holds the additional title of (possibly merely temporary) ability to act as an entrepreneur in the specific economic activity of transformation through urban development; and lastly, the third, also concentric with the first and with the second as well and thus absorbing them both, is the status inherent in the owner.

Thus, the owner could potentially end up being the holder of all the rights and duties embedded in the resulting triple concentric circle. Nevertheless, in connection with this last observation, one thing should be pointed out: The new legal system makes its appearance imbued with a philosophy under which the action of transforming the land (the physical operations that we have hitherto considered traditional for the land we used to categorise as «unconsolidated urban» or «delimited developable», «sectorized developable» or «programmed developable», depending on the various terminologies in use today) is eminently

según las diversas terminologías hoy al uso— es eminentemente pública, de titularidad o de responsabilidad pública (Preámbulo, III, 3.º), de donde se deriva que no existe un derecho a urbanizar como inherente al propietario. Y, por ello, este derecho aparece «desagregado» del haz de facultades típico de aquél, sin perjuicio de que éste pueda «reasumirlo» por él si tal es la opción ejercitada por la Ley urbanística autonómica respectiva.

public, an action whose title is public and whose responsibility is public (Preamble, III, 3rd). Hence it follows that there is no inherent land owner's right to develop. And therefore this right is «desegregated» from the bundle of faculties typical of the land owner, notwithstanding which the land owner may «reassume» the right to develop if that is the option exercised by the respective autonomous community's development law.

(Trabajo recibido el 23-4-2007 y aceptado para su publicación el 30-4-2007)