

El nuevo marco general que define, en España, la Ley N° 8/2007 de Suelo, para la ordenación territorial y urbanística*

Luciano Parejo Alfonso**

El presente trabajo analiza las reglas y principios centrales de la nueva Ley española N° 8/2007, del 28 de mayo, de suelo. A tal efecto, destaca el cabal cumplimiento que realiza el reciente texto legal de la función que corresponde al legislador general de sentar sobre fundamento constitucional las bases mínimas para el saneamiento y la eficacia de la política que debe asegurar la utilización del suelo conforme al interés general y la subordinación a éste de toda la riqueza, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad. Asimismo, se refiere a las acertadas fórmulas empleadas por la nueva Ley para acometer los graves problemas del urbanismo actual español, pues huyendo de la dinámica meramente reactiva que ha caracterizado al legislador durante más de década y media, la nueva Ley aspira a estabilizar el marco legal sin significativa perturbación de la legislación autonómica.

1. INTRODUCCIÓN: LA PROCEDENCIA DE UNA NUEVA LEY GENERAL

Los graves casos de corrupción y arbitrariedad urbanísticos que han venido y continúan conmocionando a la opinión pública española ponen de manifiesto la severidad del deterioro de la política de ordenación territorial y urbanística, de cuyo mal la evolución del mercado inmobiliario venía advirtiendo infructuosamente, al embotar el simplista «mercado» reinante toda energía eficazmente reactiva. La enfermedad tiene múltiples causas y su curso es complejo, por lo que la sanación no puede esperarse sin más del, entre nosotros, tan socorrido recurso a la reforma legal concreta. Tanto más, si, como consecuencia de nuestra cada vez más intrincada distribución territorial de competencias, exige un complejo concurso de legisladores nada facilitador de la tarea del estatal, sujeto como queda a serias limitaciones por razón competencial, pero aún siendo insuficiente, el remedio legal es presupuesto imprescindible.

El texto legal que entró en vigor el 1 de julio de 2007¹ persigue, cumpliendo la función que corresponde al legislador general español, sentar sobre fundamento constitucional sólido, las bases mínimas indispensables para el saneamiento y la eficacia de la «política

de políticas» que debe asegurar la utilización del suelo conforme al interés general² y la subordinación a éste³ de toda la riqueza, en sus distintas formas y sea cual sea su titularidad. Y lo hace, centrándose en el diagnóstico de los graves problemas existentes y huyendo de la dinámica meramente reactiva de que ha estado preso dicho legislador durante más de década y media, es decir, aspirando a estabilizar el marco legal sin significativa perturbación de la legislación autonómica. Aunque ello no suponga, como es lógico, renuncia a que las soluciones arbitradas traduzcan las opciones legítimas plasmadas en el proyecto elaborado por el Gobierno y aprobado – sin modificación sustancial de su planteamiento– por las Cortes Generales de España.

Y de verdadero saneamiento se trata, pues la situación actual en España se resume en una seria variación del orden constitucional y un lacerante contraste entre la realidad que éste promete y la que ha de padecer diariamente el ciudadano sin horizonte plausible de cambio a mejor. El urbanismo español real actual ha dejado de garantizar la definición y realización correctas del interés general desde la idónea ponderación de los intereses públicos y privados que es inexcusable para la utilización racional de los recursos naturales y, en particular, del suelo al servicio de los valores constitucionales.

* El presente trabajo se publicó originalmente en la Revista electrónica Iustel.

** Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.

1 Ley N° 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.

2 Conforme ordena el artículo 47° de la Constitución española de 1978 (en adelante CE) y como parte de la utilización racional del territorio que, conforme al artículo 45.2 CE, es presupuesto del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona del que habla el número 1 de este último precepto constitucional.

3 Como ordena el artículo 128.1 CE.

La causa, no única pero si más eficiente, de tal situación radica en la mutación que en el urbanismo ha inducido, operando sobre defectos congénitos de su acta de nacimiento de 1956, la consagración por la sedicente liberalización del suelo del «derecho (del propietario) a la transformación» del mismo. Pues la fórmula «liberalizadora» empleada ha generado en la práctica un fenómeno de singular, generalizada y extemporánea accesión invertida: la compleja y proteica riqueza colectiva que representa el hecho urbano (basada en el llamado «aprovechamiento urbanístico» asignado por el plan) sigue, ya desde el momento de su simple previsión objetiva, la suerte de los derechos sobre el suelo, patrimonializándose y, por tanto, «privatizándose» sin otro título que su mera previsión, pero —eso sí— como virtualidad generadora de claros efectos actuales (como acredita el precio del suelo simplemente clasificado, pero aún no transformado, sea mediante la urbanización, sea mediante la edificación). El resultado: la pérdida por la ordenación territorial y urbanística de su función estructurante y equilibradora de valores y bienes constitucionales en favor de un papel sectorial económico, centrado en el ciclo urbanización-edificación y al servicio de la explotación de la aludida riqueza bajo criterios mercantil-financieros, para fabricar y

«El valor-guía último de la ordenación del territorio y el urbanismo es, por todo ello, el que otorga fundamento al entero orden constitucional: la libertad; libertad que, requiriendo la optimización del conjunto de derechos y deberes de todos (y no sólo de los llamados fundamentales), al propio tiempo que remite al estatuto del ciudadano impone, por ello mismo, la perspectiva armonizadora de los órdenes económico-social y medioambiental»

comercializar una ciudad entendida como suma y combinación de ofertas inmobiliarias. Y ello conforme a la lógica general del mercado, que, al encontrar únicamente límites externos y éstos cada vez más burocráticos y de menor entidad valorativa, la insensibilizan para las exigentes características específicas del fenómeno urbano, de la ciudad. El ejemplo comparado e, incluso, comunitario-europeo, y las consecuencias empíricas, ya suficientes, de nuestra fórmula liberalizadora, acreditan de forma abrumadora que la tarea de que aquí se trata no puede encomendarse sin más, «desregulando», al mercado. El mercado es ciertamente un instrumento indispensable en la satisfacción de las necesidades sociales, pero, como todo instrumento, por muy idóneo, eficaz e importante que sea, tiene sus limitaciones y no sirve tampoco, al menos no de igual manera, para todo. Y su empleo en modo alguno legitima un desarrollo que prima unos valores y bienes constitucionales —los del orden económico— respecto de otros —los del orden medioambiental— en términos difícilmente justificables desde el orden constitucional como un todo. Sencillamente porque las esenciales dimensiones valorativas del urbanismo, que son de porte constitucional, y las características del suelo, impiden confiar la definición de la convivencia sobre el territorio al mero resultado del libre juego de las fuerzas que operan en el mercado y desde luego prescindir de la regulación precisa para corregir las disfunciones que sufre en su aplicación al suelo y que se manifiestan fundamentalmente en la internalización indebida de plusvalías y la externalización no menos indebida de consecuencias negativas graves, con frecuencia difícilmente reversibles.

2. LOS OBJETIVOS DE LA LEY

Lo dicho permite comprender mejor los objetivos últimos que animan el texto legal e informan su contenido:

1º La «resintonización» constitucional.

○ lo que es lo mismo: la colocación del ordenamiento determinante para la ordenación territorial y urbanística sobre cimientos bien ajustados al orden constitucional cuya realización debe asegurarse; orden hoy complejo, por incorporar —junto a la Constitución— el Derecho originario de la Unión Europea.

En este punto, es clave la resituación del interés general en su contexto constitucional obligado. El interés general que el constituyente ordena perseguir en la regulación del suelo y la acción urbanística de los entes públicos procuradora de la calidad de vida, no es otro que la utilización racional de los recursos naturales en tanto que, como ya se ha avanzado, presupuesto de un medio ambiente —natural y urbano— adecuado al desarrollo de la persona. De donde se sigue que aún siendo la ordenación territorial y, en particular, el urbanismo, al igual que, por ejemplo, la protección de la naturaleza, materia con per-

fil propio, está integrada en la del medio ambiente. Sólo desde esta óptica, es decir, dotado de su carga valorativa constitucional, deja el interés general de ser, una cláusula en blanco abierta a derivas urbanísticas múltiples, incluso arbitrarias, en un Estado democrático y social de Derecho caracterizado por el mandato de promoción de las condiciones de integración en libertad e igualdad. En la sociedad actual es clara la vulnerabilidad de la situación del individuo y su recalcada dependencia de condiciones de solidaridad para la igualdad propiciadora del libre desarrollo de la personalidad.

El valor-guía último de la ordenación del territorio y el urbanismo es, por todo ello, el que otorga fundamento al entero orden constitucional: la libertad; libertad que, requiriendo la optimización del conjunto de derechos y deberes de todos (y no sólo de los llamados fundamentales), al propio tiempo que remite al estatuto del ciudadano impone, por ello mismo, la perspectiva armonizadora del órdenes económico-social y medioambiental. La ordenación territorial y urbanística debe estar, pues, al servicio de la persona en su doble e inescindible dimensión individual y social y de modo directo, no intermediado y postergado por el sistema económico. Es éste un objetivo que involucra, como es obvio, la doble dimensión sustantiva y competencial del orden constitucional. Su procedencia deriva de la limitación hasta ahora del debate territorial-urbanístico de porte constitucional a la clarificación de competencias puestas previamente en juego para sostener normas legales ya dictadas. Y lo cierto es que la ausencia de contradicción frontal con la Constitución ha venido permitiendo la supervivencia de un sistema legal preconstitucional con marcada tendencia a la autosuficiencia, cuyas reformas a escala nacional y modulaciones a escala autonómica han podido realizarse –legitimando la relativa independencia de las técnicas urbanísticas empleadas– al margen de la cuestión decisiva de la idoneidad para el desarrollo constitucional.

Se entiende así el objeto de la Ley, en el que luce el cambio de perspectiva y su pleno ajuste competencial⁴. El fin tradicional de la ordenación territorial y urbanística –el bienestar de la población– debe descansar en la optimización, en la dimensión espacial, del estatuto constitucional de derechos y deberes de todos a partir del soporte mínimo común integrado por las condiciones básicas garantes de la igualdad

en el ejercicio y el cumplimiento de unos y otros garantizado por el legislador general. Y para ello, éste ha de fijar, además y como efectivamente hace, el correspondiente régimen jurídico básico –armonizador de los requerimientos de la economía y el medio ambiente– del recurso natural suelo, junto con las reglas de la valoración de los derechos sobre éste y las de la responsabilidad patrimonial que pueda resultar de la acción urbanística de los entes públicos.

2º La consecuente «reorientación» de la política pública «territorial».

En otros términos, la definición del marco sustantivo y organizativo del desarrollo constitucional estrictamente preciso para asegurar la correcta integración del interés general en la materia, la coherencia de las diversas políticas públicas y la transparencia y el carácter participativo de la ordenación territorial y urbanística; marco, que se articula sobre:

- a) La vinculación de todas las políticas públicas territoriales o con repercusión o relevancia territorial⁵ a un fin común –justamente el de la utilización del suelo conforme al interés general– capaz de dotarles de coherencia no obstante su servicialidad a fines propios específicos (los precisados, de cada vez, por la correspondiente legislación sectorial).

Lo decisivo es que tal vinculación⁶:

i) Obliga a la concreción del interés general según el principio de desarrollo sostenible, en virtud del cual las referidas políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales:

- En primer lugar, armonizando los requerimientos, entre otros, de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.
- En segundo lugar, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación.
- Y, en tercer lugar, procurando, en particular, la eficacia de la protección de la naturaleza (flora y fauna), el paisaje y el patrimonio cultural; la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesarios.

4 En función de ese objeto están los títulos competenciales invocados: los consignados en el artículo 149.1 CE, en sus puntos 1º (condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales), 8º (legislación civil), 13º (bases de la planificación general de la actividad económica), 18º (bases del régimen de las Administraciones públicas; expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas) y 23º (bases del medio ambiente), así como también, marginalmente, 4º (defensa). Véanse el artículo 1º y la disposición final primera de la Ley.

5 Las que el artículo 2.1 de la Ley identifica como «políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo».

6 Las prescripciones directivas subsiguientes se entienden sin perjuicio de la adaptación de su persecución a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

sario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; y un medio urbano con ocupación eficiente del suelo, suficiente dotación con las infraestructuras y los servicios que le son propios y con funcional combinación de los usos efectivamente implantados (cuando cumplan una función social).

Debe destacarse que, desde la decisiva perspectiva - en un país de las características del nuestro- de la gestión del recurso natural «agua», la vinculación al expresado fin común y su concreción ulterior en las directrices expuestas comentada comporta, en particular, las siguientes medidas derechamente dirigidas a asegurar la plena corrección del ejercicio de la potestad de planeamiento territorial y urbanístico:

- 1º. La exigencia de motivación del ejercicio de la potestad de planeamiento, con expresión del interés general al que sirve (artículo 3.1, párrafo segundo).
- 2º. La equiparación de las previsiones referidas, de un lado, a la atribución al suelo de un destino que posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, y, de otro lado, a la preservación de la urbanización que esté en la situación de suelo rural (artículo 10º, a).
- 3º. La obligada atención, en la ordenación de los usos, al principio -entre otros- de la garantía del suministro de agua (artículo 10º, c).
- 4º. El establecimiento de un límite determinado por remisión al régimen de protección o policía del dominio público: la preceptividad de la inclusión de los terrenos sujetos a dicho régimen en la situación de suelo rural (artículo 12.2, a).
- 5º. El sometimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística no sólo a informe de sostenibilidad ambiental (sin perjuicio de la evaluación de los proyectos de ejecución), sino -en la fase procedimental de consultas- a informe de la Administración del agua sobre la existencia de los recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y la protección del dominio público hidráulico (artículo 15.3).
- 6º. La introducción de un informe de seguimiento de las actividad de ejecución urbanística, que ha de considerar, como mínimo y además de la económica, la sostenibilidad ambiental; informe, que

se contempla como obligatorio en los Municipios que deban contar con Junta de Gobierno y en los demás que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.

- 7º. La preceptividad de la fijación por la legislación urbanística del umbral en el que el impacto de una actuación urbanizadora obliga al ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación del Municipio o del ámbito superior en el que se integre la actuación por trascender los efectos generados en el medio ambiente el ámbito propio de la misma (artículo 15.6⁷).
- 8º. La inclusión de las obras de potabilización, suministro y depuración de agua requeridas por la legislación pertinente entre las obras de urbanización y las infraestructuras de costeamiento y ejecución obligatorias en las actuaciones urbanizadoras (artículo 16.1, c).
- 9º. El traslado de la competencia para la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación final de todos los planes y demás instrumentos urbanísticos al Pleno municipal (Disposición adicional novena, que modifica el artículo 22.2 de la Ley básica de régimen local).
 - ii) Comporta también la vinculación de que se viene hablando el deber de los poderes públicos de promover la realidad y efectividad del estatuto ciudadano enunciado en sus condiciones básicas mediante medidas de ordenación territorial y urbanística que aseguren un resultado equilibrado en la ocupación y la transformación del suelo (favoreciendo o conteniendo, según proceda, los correspondientes procesos).
 - iii) No obsta, por tanto, al establecimiento de modelos territoriales diferenciados por las instancias territoriales competentes.
- b) La reafirmación indispensable de la ordenación territorial y la urbanística como funciones públicas, como segundo pilar del marco legal; reafirmación, que se hace, asegurando su alcance mínimo (la dirección y el control por las Administraciones públicas competentes del proceso urbanístico⁸ y la garantía tanto de la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos, como de los derechos a la información y la participación de la ciudadanía) y precisando -lo que es destacable- que no son susceptibles de transac-

7 La disposición transitoria cuarta (relativa a «criterios mínimos de sostenibilidad») determina que, si transcurrido un año desde la entrada en vigor del nuevo texto legal, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no hubiera fijado el umbral a que se ha hecho alusión en el texto, toda innovación de la ordenación establecida deberá realizarse en ejercicio pleno de la potestad de planeamiento cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al veinte por ciento de la población o de la superficie del suelo urbanizado del Municipio o ámbito territorial.

8 En todas sus fases: ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos públicos o privados.

ción. Se trata de determinaciones impecables. Sin función pública no hay regulación posible, pues tal carácter es condición de la realización del interés general y de su ponderación con el privado, así como de la articulación de la ordenación territorial y urbanística con las restantes políticas públicas relevantes. Del mismo modo, la interdicción de la transacción, que no impide el recurso a la técnica convencional, pero le impone límites, se justifica en la utilización práctica del convenio urbanístico para revestir como general cualquier interés, por desviado o espurio que sea.

3º La «restitución a su ser» de la ordenación territorial y urbanística.

Lo que vale decir: la recuperación de la economía prevista por el orden constitucional para dicha ordenación, hoy alterada por un pronunciado y desnaturalizador escoramiento del lado del proceso de transformación urbanística mediante la urbanización. Aquella ordenación es ante todo, por mandato constitucional, intervención o policía administrativa específica del uso del suelo, cumplida sobre la ponderación del interés general y de los intereses privados. Su objeto principal es la regulación de la utilización, es decir, el uso, disfrute y disposición del suelo por quien esté legitimado para ello y según el destino que se le atribuya. Por ello mismo se traduce en la delimitación del contenido en facultades y deberes de la propiedad del suelo conforme a la organización jurídico-privada de su apropiación privada en términos ya de fincas o parcelas, es decir, terrenos concretos; delimitación que, por ser tal, es decir, por diferenciada de la expropiación, no origina derecho a indemnización alguna. Sólo cuando la efectividad de esa regulación dependa de la transformación previa del suelo (con inevitable incidencia, en términos de sacrificio o ablación, de los derechos referidos a fincas o parcelas, es decir, terrenos concretos) para convertirlo en soporte idóneo de los destinos previstos comprende, además, el necesario proceso de urbanización. Pero fácilmente se comprende la radical diferencia de lo uno y lo otro: la utilización de bien real propio conforme a su destino urbanístico —que

encuentra sus límites, ya por razón física, en el bien o cosa mismos— es cuestión atinente al régimen de la propiedad, mientras que la urbanización es ajena a esa lógica, al ser una empresa que desborda cada una de las situaciones jurídico-privadas constituidas y, por tanto, el régimen de la propiedad, por tratarse de un fenómeno de alcance colectivo referido a las condiciones técnicas, jurídicas y económico-financieras de la producción del tejido urbano cuya creación es presupuesto de la aplicación de la regulación de usos prevista y que, por ello, sólo se desencadena en los casos en que tal producción sea necesaria y durante el periodo de tiempo en que tenga lugar. La diferencia es en todo comparable a la que media, en la edificación, entre la construcción (el proceso edificatorio) y el uso de la edificación terminada (el edificio). Así pues, en la Ley una cosa es el régimen urbanístico de la propiedad del suelo, consistente en una regulación estatutaria, es decir, objetiva, y otra diferente el régimen de la transformación, en su caso urbanización, del suelo.

3. EL NUEVO Y DOBLE ENFOQUE: ESTATUTO DEL CIUDADANO Y ACCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

El destinatario de la ordenación territorial y urbanística es el ciudadano, cualificado, en su caso, como propietario de suelo y eventualmente como empresario. En el novedoso estatuto de derechos y deberes del ciudadano⁹ que, en términos de condiciones básicas, determina el texto legal en su Título I puede quizás sorprender, por razones evidentes, la ausencia, junto al derecho al disfrute de vivienda adecuada, de referencia al derecho de acceso a tal vivienda. La norma legal está aquí muy lejos de desfallecer frente a la dificultad que, por sus características, presenta este último derecho, que, siendo un verdadero derecho constitucional, precisa empero la intermediación del legislador ordinario para ser efectivo (como resulta, sin más, del artículo 53.3 de la Constitución Española).

Atendiendo al problema social existente, el legislador general cumple aquí su función imponiendo también una condición básica: la reserva para viviendas

9 El estatuto se compone de los siguientes derechos y deberes:

1. Derechos: i) disfrute de una vivienda digna y adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, constitutiva de 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; ii) acceso, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público; iii) acceso a la información (incluso obteniendo copia o certificación) de que dispongan las Administraciones públicas sobre ordenación del territorio, urbanismo y su evaluación ambiental; iv) información por la Administración pública, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, sobre el régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada; v) participación efectiva (con respuesta motivada) en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación, ejecución y evaluación ambiental; y vi) ejercicio de la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, de las decisiones de evaluación ambiental y de los proyectos de ejecución.

2. Deberes: i) de respeto y contribución a la preservación del medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, con abstención de cualquier acto o actividad no permitidos; ii) de respeto y uso racional y adecuado —según, en todo caso— las características, función y capacidad de servicio— de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos; iii) de abstención de cualesquiera actos o actividades que comporten riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación; y iv) de cumplimiento de los requisitos y las condiciones legales de las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y de empleo en ellas en cada momento de las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable.

con finalidad social, pero que, por su objeto, forzosamente ha de ser dirigida al legislador autonómico para que éste opere a partir de ella a la hora de configurar sus políticas urbanística y de vivienda. La condición básica de garantía de la igualdad en el ejercicio efectivo del derecho sólo puede formularse así, en sede del ordenamiento general, en términos de deber de los poderes públicos competentes para establecer la ordenación territorial y urbanística de forma que, aun respondiendo a sus propias opciones, respete el principio común de reserva de una parte proporcionada (con un mínimo flexible en todo caso) a vivienda sujeta a algún régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda (como el derecho de superficie o la concesión administrativa)¹⁰. El principio se acompaña de medidas importantes: i) la vinculación básica de los patrimonios públicos de suelo obtenidos en virtud de la recuperación de plusvalías a la regulación del precio del suelo, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, debiendo destinarse los bienes que los integren a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, así como, en su caso, a otros usos de interés social¹¹; ii) la introducción de las técnicas de la venta y la sustitución forzosas del propietario para hacer efectivo el destino de suelo urbanizado conforme a su función social (con la garantía al propietario del mínimo del 50% del valor de su suelo)¹²; y iii) finalmente, pero no en último lugar, la regulación completa y en términos atractivos del derecho de superficie (con un periodo de vida de hasta 99 años)¹³. A lo que debe sumarse, en el contexto del estatuto del ciudadano cualificado propietario, la clarificación y actualización de las garantías de la reversión y la retasación¹⁴.

La efectividad del estatuto de la ciudadanía depende de la acción de los poderes públicos y la anterior es sólo una de las manifestaciones de tal imbricación.

De ahí la fijación, desde la óptica del régimen del suelo, de criterios básicos de la referida acción, articulados como deberes de las instancias competentes¹⁵:

1º La atribución en la ordenación territorial y urbanística de un destino que, o bien comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impidiendo la especulación con él; o bien implique (en el caso del resto del suelo rural) la preservación del proceso de urbanización.

Lo que significa: la vinculación del suelo a su transformación urbanística únicamente para satisfacer necesidades reales, preservando el resto de la urbanización.

2º El destino de suelo adecuado y suficiente a los usos pertinentes (productivos y residenciales, en especial y en la proporción debida el de vivienda sujeto a régimen adecuado para hacer efectivo el derecho a ella), ordenando tales usos con arreglo a los principios de accesibilidad universal, igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, movilidad, eficiencia energética, garantía de suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves, prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Pero igualmente el acompañamiento de estos criterios con reglas dirigidas a garantizar el recto ejercicio (participado por la ciudadanía) de las potestades de planeamiento o planificación y ejecución, especialmente en su función de ordenación y arreglo del desarrollo urbano, i) asegurando la celebración de la información pública conforme a garantías mínimas de publicidad y plazo¹⁶ y potenciando este trámite esencial mediante la promoción de la publicidad telemática¹⁷ y la facilitación del conocimiento de la documentación (exigencia de la exposición de un

10 De acuerdo con el artículo 10º, b) la determinación de la reserva de suelo para vivienda de este tipo corresponde en principio a la legislación de ordenación territorial y urbanística autonómica o, de conformidad con ella, a los instrumentos de ordenación. Pero tiene un mínimo: los terrenos precisos para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. Este mínimo puede, sin embargo, ser excepcionado – a la baja – por la legislación de ordenación territorial y urbanística para determinados Municipios o actuaciones de nueva urbanización, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

11 Artículos 33º y 34º.

12 Artículos 31º y 32º.

13 Artículos 35º y 36º.

14 Artículo 29º.

15 Artículo 10º.

16 Publicación en la forma y con el contenido que determinen las Leyes y duración mínima idéntica a la requerida en la legislación sobre procedimiento administrativo común (artículo 11.1).

17 El artículo 11.3 determina que las Administraciones públicas competentes deben impulsar la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

18 El artículo 11.2 establece que en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos: a) delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración; y b) en su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

«Atendiendo al problema social existente, el legislador general cumple aquí su función imponiendo también una condición básica: la reserva para viviendas con finalidad social, pero que, por su objeto, forzosamente ha de ser dirigida al legislador autonómico para que éste opere a partir de ella a la hora de configurar sus políticas urbanística y de vivienda»

resumen ejecutivo suficientemente expresivo¹⁸); ii) asegurando la debida orientación valorativa mediante la exigencia general de evaluación ambiental¹⁹ y, cuando el objeto sea una actuación de urbanización, además: informes de sostenibilidad ambiental²⁰ y también económica (en particular sobre las Haciendas públicas)²¹, existencia de recursos hídricos suficientes para las nuevas demandas, protección del dominio hidráulico y marítimo-terrestre, la afección

de las infraestructuras y el impacto sobre su capacidad de servicio²²; y iii) procurando la seriedad en la tramitación y resolución del procedimiento mediante la determinación del incumplimiento del plazo máximo para resolver como causa bien de responsabilidad patrimonial de la Administración competente, si es de iniciativa privada, o bien de aprobación *ex lege*, si es de iniciativa pública e involucra a dos Administraciones, en principio la local y la autonómica (prescripción ésta, que sirve, además, de garantía de la autonomía local)²³. A estas reglas se añade la nada despreciable, cara a la transparencia y, por tanto, a la lucha contra la corrupción, de obligar a las Administraciones competentes a elaborar y debatir y aprobar por el órgano colegiado de gobierno que corresponda, con la periodicidad que al efecto se fije y para su puesta a disposición del público, de un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia²⁴.

4. LA DIFERENCIACIÓN DEL RÉGIMEN BÁSICO DEL SUELO Y DE LAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

La interrelación entre estatuto de la ciudadanía y criterios-deberes de la acción de los poderes públicos sólo puede tener lugar en el contexto de un determinado régimen del suelo, que es abordado con el obligado carácter básico. Tal régimen se construye por entero, al efecto de la función ordinamental básica que ha de cumplir la Ley, sobre la novedosa distinción urbanística (al no prejuzgar la política urbanística, ni, por tanto, la clasificación del suelo, caso de que exista) de dos situaciones objetivas en las que se entiende que se encuentra todo el suelo (se insiste: antes, al margen y en todo caso con independencia o sin perjuicio de su clasificación urba-

19 Conforme al artículo 15.1, los instrumentos de ordenación territorial y urbanística quedan sometidos a evaluación ambiental, así como también los proyectos de ejecución cuando así lo prevea la correspondiente legislación.

20 Según el artículo 15.2, el informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización debe incluir un mapa de riesgos naturales.

21 A tenor del artículo 15.4, los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización deben incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que ha de ponderarse, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

22 En el procedimiento de aprobación de instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización y, en todo caso, en la fase de consultas sobre tales instrumentos, han de recabarse, como mínimo, los siguientes informes, a los que se califica de determinantes para el contenido de la memoria ambiental (la cual sólo puede disentir de ellos de forma expresamente motivada): a) de la Administración del agua sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico; b) el de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre; c) los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio

23 El artículo 11.4 y 5º determina:

- El deber de indemnizar a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes (salvo en los casos en que deban entenderse aprobadas o resueltas favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable), cuando la legislación abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística.
- El efecto legal (en el plazo que determine la legislación urbanística) de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística, cuando el correspondiente procedimiento se haya iniciado de oficio por la Administración competente y sea a un órgano de otra Administración al que corresponda pronunciarse sobre aquella aprobación definitiva.

24 De acuerdo con el artículo 15.5, las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución deben elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que ha de considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica. Este informe es obligatorio, cuando los Municipios deban contar con Junta de Gobierno Local y también cuando así lo disponga la legislación en la materia. Cuando cumpla los requisitos para ello, el informe puede surtir los efectos propios del seguimiento de los efectos ambientales de los planes y programas.

nística): la de suelo rural y la de suelo urbanizado. Esta última deriva de un dato de la realidad: la integración de los terrenos de que se trate, de forma legal y efectiva, en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población²⁵. Por ello, la de suelo rural comprende: primero y en negativo, todos los terrenos en los que no se cumpla aquel dato, incluso si está prevista o permitida su transformación y mientras ésta no concluya colocando los terrenos en la anterior situación en la de suelo urbanizado (esto último es la lógica consecuencia de la diferenciación entre ordenación-policía y ordenación-actuación urbanizadora, pues ésta no altera por sí misma el régimen urbanístico objetivo de la propiedad del suelo)²⁶; y segundo, como mínimo y en positivo, los que estén preservados por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, la cual debe incluir obligatoriamente, a su vez, i) los excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural; ii) los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística o por los valores en ellos concurrentes (incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos); iii) los que padezcan riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves; y iv) cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Aunque como es lógico, la determinación del destino urbanístico de los terrenos es cuestión de la orde-

nación territorial y urbanística, la diferenciación de las apuntadas situaciones permite:

- a) Sentar el principio de que las determinaciones de edificabilidad de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística pertenecen al Derecho objetivo (expresan lo que éste simplemente permite, prohíbe u ordena), de modo que, por sí misma, la mera previsión de la edificabilidad no integra ésta en el contenido de las concretas situaciones subjetivas dominicales²⁷. De este principio deriva la consecuencia decisiva de que la integración de tal contenido requiere la conversión de lo ordenado o permitido en elemento patrimonializado de las referidas situaciones, con cumplimiento de los deberes y levantamiento de las cargas correspondientes. O dicho de otro modo: exige la transformación de la edificabilidad en edificación (en su caso, previa urbanización). Pues solo lo real (por realizado), en modo alguno lo meramente virtual (aunque previsto y ordenado) o posible (por permitido), ultima una situación subjetiva perfecta²⁸.
- b) Articular las condiciones básicas de igualdad del estatuto de la propiedad de todo el suelo con las bases del régimen objetivo del suelo que esté en la única situación –la rural– en la que son precisas por imperativo medioambiental; bases, que no van más allá de las ya tradicionales, pero aseguran en todo caso el sometimiento de la utilización del suelo con valores objeto de protección a la preservación de éstos²⁹. En todo caso las refe-

25 Se encuentra legalmente en esta situación, en efecto, el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, entendiéndose que así ocurre cuando las parcelas –estén o no edificadas– cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellas sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. Al establecer las dotaciones y los servicios pertinentes, la legislación urbanística puede considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural (artículo 12.3).

26 En los términos del artículo 12.2, b): el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser subsumido en la situación de suelo urbanizado.

27 Artículo 7.2.

28 De ahí que el inciso final del artículo 7.2 disponga que la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de las cargas propias del régimen que corresponda.

29 Conforme al artículo 13º, en efecto, el régimen de la utilización del suelo rural, es el siguiente:

- a) Deben usarse y disfrutarse de conformidad con su naturaleza y dedicarse, dentro de los límites que dispongan las Leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales. Sin embargo, con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, pueden 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 emplazarse en el medio rural.
- b) Se prohíben las parcelaciones urbanísticas de los terrenos, salvo los terrenos que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística. No obstante, desde la inclusión en el ámbito de una actuación de urbanización, únicamente pueden realizarse: i) 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; usos y obras que deben 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- han de quedar supeditadas a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria); y ii) 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.
- c) No obstante lo dicho en las letras a) y b) anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, queda siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprende únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice. Sólo puede alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los

ridas condiciones básicas comportan que, dejando ahora de lado los deberes³⁰, las facultades del propietario sean con carácter general las de³¹:

i) uso, disfrute y explotación del suelo conforme a su estado, clasificación, características objetivas y destino en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien; y ii) disposición, siempre que el ejercicio de esta facultad no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las anteriores facultades incluyen las siguientes: 1ª) la de realizar 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 (hay aquí una remisión implícita al artículo 2.2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación³²);

2ª) la de edificar sobre unidad apta para ello³³ y en el tiempo y las condiciones requeridas por la ordenación aplicable³⁴, cuando ésta atribuya a la referida unidad edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos legalmente establecidos; y 3ª) la de participar en la ejecución de actuaciones de urbanización en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados³⁵. En caso de que la Administración pública impida el ejercicio de esta última facultad o altere sus condiciones debe indemnizar al propietario por el importe de su valor³⁶, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- Los terrenos correspondientes hayan sido incluidos en una actuación de urbanización y se den los requisitos exigidos para iniciar ésta o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada (la alteración debe someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 ha de ser previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación). Es esta última una prescripción novedosa e importante.

El cumplimiento de las reglas anteriores no exime en ningún caso de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable

30 Conforme al artículo 9º, los deberes y las cargas (generales, cualquiera que sea la situación del suelo) son los siguientes: i) de dedicación del suelo a usos no incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; ii) de conservación del suelo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legales; y iii) de realización de los trabajos de mejora y rehabilitación hasta el límite del deber de conservación.

En el suelo urbanizado, el deber de uso supone el de edificar en plazo. En el suelo rural o vacante de edificación, el deber de conservación supone el mantenimiento (comprendida la masa vegetal que pueda existir) 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), así como tanto 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, como mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

El ejercicio (en suelo rural no sujeto a actuación de urbanización) de las facultades de realización de instalaciones y construcciones precisas para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza, así como, en su caso, de la de edificación sobre unidad apta para ello comporta, además, los deberes siguientes: i) el costeamiento y la ejecución de las obras y los trabajos de conservación o restauración del estado exigible del suelo y su masa vegetal; ii) la satisfacción de la prestación patrimonial que esté establecida para la legitimación de los usos privados no ligados a la explotación primaria; y iii) el costeamiento y, en su caso, la ejecución y entrega (para su incorporación, cuando proceda, al dominio público) de las infraestructuras de conexión la instalación, la construcción o la edificación a con las redes generales de servicios.

El ejercicio, a su vez de la facultad de participación en actuaciones de urbanización comporta: i) la asunción, como carga real, de 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; y ii) la permisón de la ocupación de los bienes necesarios para la realización de las correspondientes obras al responsable de la ejecución de la actuación.

31 Artículo 8º.

32 Conforme a este precepto legal:

«Tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4º, las siguientes obras:

- a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.
- b) Obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que alteren la configuración arquitectónica de los edificios, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.
- c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico, regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección».

33 De acuerdo con el artículo 6º, literal c), se entiende por unidad apta para la edificación aquella que reúne las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente.

34 Esto último, en virtud de la remisión a lo dispuesto en el artículo 6º, literal c).

35 Para ejercer esta facultad o para ratificarse en ella, de haberla ya ejercido antes, el propietario debe disponer de un plazo – nunca menor de un mes, ni contado desde momento anterior a aquél en que pueda conocer las cargas de la actuación y los criterios de su distribución– que ha de fijar la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

36 Artículo 24º.

- La disposición, el acto o el hecho administrativos de que se trate impida el ejercicio de la facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.
- No exista incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

En el expresado supuesto, el valor de la facultad se cifra en el resultado de aplicar el mismo porcentaje que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías.

- c) Efectuar un tratamiento independiente del régimen básico de las actuaciones de transformación urbanística, sin perjuicio de su conexión con las condiciones básicas del estatuto de la propiedad a través del reconocimiento a los propietarios (en tanto que titulares, también, de la libertad de empresa) de la aludida facultad de participar en tales actuaciones. Lo que lleva al giro decisivo de que los derechos y deberes hasta ahora erróneamente conceptuados de la propiedad del suelo pasan a ser los básicos del régimen de las actuaciones de urbanización.

Desde la condición básica del estatuto del ciudadano se impone así a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística³⁷ la regulación del derecho de iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización, en ejercicio del derecho de libre empresa y para la habilitación pertinente –cuando la actividad no deba o vaya a ser realizada por la Administración- mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios 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 excepcio-

nes que la legislación autonómica prevea a favor de la iniciativa de los propietarios)³⁸.

Se entiende en todo caso por actuaciones de transformación urbanística³⁹:

1. Las actuaciones de urbanización, que incluyen:
 - 1.1. Las de nueva urbanización: las que conducen al paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.
 - 1.2. Las que tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.
2. Las actuaciones de dotación: las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieren la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

Las actuaciones de transformación urbanística comportan, en todo caso y según su naturaleza y alcance, los deberes legales siguientes⁴⁰:

- a) Entrega a la Administración competente, además del suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención⁴¹; del suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la

37 Artículo 6º, literal a).

38 Al titular del derecho de iniciativa comentado en el texto se le atribuye, además y conforme al artículo 6º, literal c), el derecho de consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras a 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 debe fijar el plazo máximo de contestación de la consulta, que no puede 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, puede llegar a 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.

39 Artículo 14º. Como precisa el numeral 2 de este artículo (a los solos efectos de lo dispuesto en el marco legal estatal), las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presume de existir acta administrativa o notarial dando fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos siempre de la legislación estatal, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación. La terminación de las actuaciones de urbanización se produce en el momento de conclusión de las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presume a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que hubiera debido haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

40 Artículo 16º.

41 En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo puede 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.

«La reafirmación de la universalidad del régimen de valoraciones, que pasa a regir ahora por igual no ya, como siempre, en la expropiación, sino también en la venta o sustitución forzosas y, sobre todo, en los procesos de equitativa distribución de beneficios y cargas en el curso de la ejecución de los planes y en la responsabilidad patrimonial»

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 (con destino a patrimonio público de suelo)⁴².

- b) Costeamiento y, en su caso, ejecución de todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como de 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 al reintegro de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable⁴³.
- c) Entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e

infraestructuras a que acaba de hacerse alusión y 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.

- d) Garantía del 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 aplicable.
- e) Indemnización de los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Los terrenos incluidos en el ámbito de estas actuaciones y los adscritos a ellas quedan afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes que acaban de ser enumerados, los cuales se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que hubiera debido haberse producido la recepción desde la solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de una actuación celebre con la Administración correspondiente, no pueden establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas es nula de pleno Derecho.

5. LA «TRADUCCIÓN» EN UN NUEVO SISTEMA DE VALORACIÓN

Toda la anterior construcción permite afrontar de manera novedosa y consecuente, pero prudente y

42 En las actuaciones de dotación, este porcentaje (que, con carácter general, no puede ser inferior al 5% ni superior al 15%) se entiende referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística puede: i) permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20% 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; y ii) 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 prevista en el artículo 10º.

43 Entre las obras e infraestructuras a que se alude en el texto, se entienden incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, pudiendo la legislación sobre ordenación territorial y urbanística incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

ponderada, la capital cuestión de la valoración de los derechos e intereses legítimos en cada momento existentes en caso de expropiación o de incidencia del poder público determinante de responsabilidad patrimonial. Pues la combinación de la doble diferenciación de las situaciones del suelo y de los regímenes de la propiedad y de las actuaciones de transformación urbanística, sumada al principio clave de la no patrimonialización *ex ante* de la edificabilidad, conduce a:

1º La reafirmación de la universalidad del régimen de valoraciones, que pasa a regir ahora por igual no ya, como siempre, en la expropiación, sino también en la venta o sustitución forzosa y, sobre todo, en los procesos de equitativa distribución de beneficios y cargas en el curso de la ejecución de los planes y en la responsabilidad patrimonial⁴⁴. Se consigue así la plena efectividad del sistema constitucional de garantía de la integridad patrimonial de los ciudadanos.

2º El ajuste de los criterios de valoración del suelo al régimen básico de la propiedad.

En la situación de suelo rural⁴⁵, suelo y edificación se tasan en principio por separado y mediante la capitalización de la renta anual real o potencial (la que sea superior) de la explotación según su estado⁴⁶ o aplicando el método de coste de reposición (considerando el estado y la antigüedad), respectivamente. En ningún caso pueden considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.

En la situación de suelo urbanizado, se distingue entre⁴⁷:

- Suelo que no está edificado o en el que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física.

En este caso, i) ha de tomarse como referencia el uso y la edificabilidad atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística (incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que

permita tasar su precio máximo en venta o alquiler)⁴⁸; ii) aplicar a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente (determinado por el método residual estático); y iii) descontar de la cantidad resultante, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

- Suelo edificado o en curso de edificación.

En este caso el valor de la tasación es el superior de los siguientes: a) el determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente (que se ajuste a la legalidad), por el método de comparación y aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada; o b) el determinado por el método residual estático, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

- Suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

En este supuesto, la aplicación del método residual estático debe considerar los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

3º El establecimiento de un régimen de valoración propio para la incidencia (por expropiación o por ejercicio de la potestad de planeamiento) en actuaciones de urbanización o edificación⁴⁹, con diferenciación de las situaciones siguientes:

- a) Actuaciones de iniciativa y promoción particulares (cualquiera que sea su estado, aún si no han sido iniciadas).

Cuando, en esta situación, devengan inútiles por efecto de una disposición, un acto o hecho administrativo, los correspondientes gastos y costes en que se haya incurrido deben ser indemnizados por su importe incrementado por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo: Se trata de los gastos siguientes:

- Los de elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución necesarios, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, para legiti-

44 Artículo 20º.

45 Artículo 22º.

46 La renta potencial se calcula atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluye, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y de ella se descuentan los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural obtenido puede ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación ha de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que se establezcan reglamentariamente se establezcan.

47 Artículo 23º.

48 Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado, se les ha de atribuir la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías los haya incluido la ordenación urbanística.

49 Artículo 25º.

mar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación.

- Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.
- Las indemnizaciones pagadas.

b) Actuaciones de urbanización en curso de ejecución.

Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización deben valorarse bien conforme al criterio anterior, bien en proporción al grado alcanzado en su ejecución (lo que resulte superior), siempre que ésta se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos.

Para la valoración por el grado de ejecución, debe asignarse a éste un valor entre 0 y 1 y multiplicarlo:

- Por la diferencia entre el valor del suelo en su

situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

- Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización así obtenida nunca puede ser inferior a la establecida conforme a la letra anterior y ha de distribuirse proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación. De no retribuirse al promotor de la actuación mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización debe descontarse de la de los propietarios y calcularse aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución establecida. Los propietarios del suelo que no estuvieran al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, únicamente pueden ser indemnizados por los gastos y costes habidos y en el importe efectivamente incurrido. CA