

## Resumen

La evolución legislativa descrita en este trabajo pone de relieve que la preocupación por abaratar el precio del suelo para reducir el de la vivienda ha sido una constante en la legislación española. Esto explica la posición central que en el sistema normativo ocupa el régimen de las valoraciones del suelo. Tras una fase inicial (Ley del Suelo de 1956) de definición de los principios y objetivos generales, en las sucesivas reformas legales ha primado el diagnóstico de que la carestía del suelo deriva de la escasez de superficies urbanizables y, por tanto, cualquier intento de abaratarlo debe ampliar las superficies transformables y simplificar los mecanismos legales para esa transformación. En esta línea se inserta la Ley del Suelo de 1975-76 y, sobre todo, la vigente de 1998, que se propone (sin éxito) el incremento de tales superficies en el marco de lo que denomina la «liberalización» del suelo.

*Palabras clave:* suelo, urbanismo, propiedad, liberalización, valoraciones.

## Abstract

The legislative evolution described in this article underlines that the concern for lowering the price of land so as to reduce housing prices has been a constant feature of Spanish legislation. This explains the central position that the regimen land valuation. After an initial phase (Land Act 1956) of definition of the principles and general aims, in the successive legal reforms the diagnosis has prevailed that the high cost of land stems from the shortage of developable land and, therefore, any attempt to bring down the price has to act on the supply, by increasing the amount of land available for development and simplifying the legal mechanisms for that development. This line of policy applies to the Land Act of 1975-76 and, above all, to the current Act of 1998, which proposes (without success) the increase of such areas within the framework of what is referred to as land «liberalisation».

*Key words:* land, development, ownership, liberalisation, valuations.

*JEL classification:* K23.

# LOS OBJETIVOS ECONÓMICOS DE LA REGULACIÓN DEL SUELO: EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

Angel MENÉNDEZ REXACH

*Universidad Autónoma de Madrid*

## I. LA REGULACIÓN DEL SUELO COMO IMPERATIVO CONSTITUCIONAL

EN el marco constitucional español vigente la regulación del suelo no es una opción política («regular o no regular»), sino un imperativo constitucional, al servicio de la realización efectiva del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (artículo 47 CE). En virtud de este artículo, los poderes públicos *deben* «regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». Por consiguiente, el problema no consiste en optar entre la regulación o su ausencia, sino en decidir cómo se regula, sin perder de vista que el objetivo de la regulación también está nítidamente expresado en el propio precepto constitucional: «impedir la especulación». El significado de este objetivo no es evidente, pues la «especulación», entendida como ánimo lucro, es inherente a la economía de mercado, que la Constitución Española (CE) garantiza en el artículo 38. Llama la atención que sea precisamente el ámbito de la utilización del suelo el único en que la norma fundamental es beligerante frente a actitudes «especulativas» de los agentes económicos, tanto que se propone «impedir las» de forma radical. Al marcar este objetivo, la Constitución de 1978 entronca con la legislación de régimen del suelo preconstitucional, que también había situado en primera línea de sus preocupa-

ciones la lucha contra la especulación. La reseña de esa legislación, además de proporcionar datos relevantes para identificar los objetivos económicos perseguidos con la regulación del suelo, permitirá comprender mejor qué tipo de actitudes especulativas se ha pretendido combatir, antes a través de medidas adoptadas en la legislación ordinaria y ahora desde el propio texto constitucional y la legislación dictada para la efectividad de sus mandatos.

El trasfondo de la evolución legislativa que vamos a recordar es el debate sobre la propiedad y, en conexión con él, la contradicción, en mi opinión no superada, entre la atribución a los propietarios, como parte de sus facultades dominicales, del derecho a promover la transformación del suelo mediante la ejecución de unas obras (de urbanización) que tienen la consideración de «públicas» y que, en cuanto tales, no tendrían por qué ser asumidas por los propietarios del suelo, sino ejecutadas conforme al régimen ordinario de construcción de obras públicas. Como un intento de superar esa contradicción, poniendo el acento en la naturaleza de estas obras y no en las facultades dominicales, se ha abierto camino en los últimos años la figura del urbanizador, que algunas leyes autonómicas han situado en el eje del sistema normativo del urbanismo, mientras que otras la regulan como una opción más

que se añade a las tradicionales o se integra en ellas como una modalidad específica. Pese a la gran importancia, teórica y práctica, de esta cuestión, la dejaremos fuera del ámbito del presente trabajo, centrado en los aspectos básicos de la regulación del suelo, y no en las modalidades de ejecución de las obras de urbanización.

Como tendremos ocasión de comprobar, la preocupación por abaratar el precio del suelo para reducir el de la vivienda ha sido una constante en la legislación española, lo que demuestra, entre otras cosas, que nunca se ha alcanzado ese objetivo. Este planteamiento explica la posición central que en el sistema normativo ha ocupado el régimen de las valoraciones del suelo, ligado a su clasificación, con el propósito (declarado en casi todas las leyes, pero nunca conseguido) de evitar la apropiación anticipada de una plusvalía que sólo se quiere reconocer cuando se hayan ejecutado las obras de transformación necesarias.

Tras una fase inicial (Ley del suelo de 1956) de definición de los principios y objetivos generales de la regulación del suelo (que, en sustancia, se han mantenido inalterados), en las sucesivas reformas legales ha primado el criterio de que la carestía del suelo deriva de la escasez de superficies urbanizables y, por tanto, cualquier intento de abaratarlo debe actuar sobre la *oferta*, ampliando las superficies transformables y simplificando los mecanismos legales para la transformación. En este línea se inserta la Ley del Suelo de 1975-76 y, sobre todo, la vigente de 1998, que se propone deliberadamente (aunque también sin éxito, como veremos) el incremento de tales superficies en el marco de lo que denomina la «liberalización» del suelo. En medio

de ambas leyes, la reforma de 1990-1992 marca el punto álgido del «intervencionismo», partiendo de la premisa de que no hay facultades urbanísticas sin previo cumplimiento de los deberes legales y estableciendo una estrecha vinculación entre la valoración del suelo y el grado de adquisición efectiva de dichas facultades.

Aunque sea arriesgado generalizar, se puede avanzar la conclusión de que si el denominador común de todas estas leyes era el propósito de abaratar el precio del suelo, ninguna se ha acercado a ese objetivo. Cuestión distinta es que este planteamiento sea correcto o si debería abandonarse, para enfocar desde otras perspectivas el problema de la efectividad del derecho a la vivienda y el mandato constitucional de impedir la especulación. En esta dirección parece apuntar la reforma legislativa anunciada en los últimos meses.

Expondremos a continuación los objetivos económicos básicos que se han propuesto las sucesivas leyes del suelo, para terminar con unas reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas que abre la reforma legislativa proyectada.

## II. LEY DEL SUELO DE 1956: DISPONIBILIDAD DE SOLARES A PRECIO JUSTO COMO RESULTADO ESPERADO (1)

La exposición de motivos (E. de M.) de esta Ley, que ha sido la pieza clave en la construcción del moderno derecho urbanístico español, proclama categóricamente que «todos los preceptos de la nueva normativa tienden, en última instancia, a promover y facilitar la construcción mediante la disponibilidad de solares a precio

justo, como resultado esperado de la ordenación del suelo y ejecución de las urbanizaciones» (V, párrafo primero). El legislador considera que el cometido más delicado y difícil que tiene que afrontar la ordenación urbanística es precisamente «el régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social de la propiedad» (E. de M. III, párrafo primero). Entre los problemas relativos al suelo que la ley intenta resolver se incluyen los siguientes:

a) «La retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, ni acceden a enajenar sus terrenos para urbanizar y construir a precios de justa estimación». A este respecto, la E. de M. de la Ley proporciona algunas de las claves para interpretar el mandato «antiespeculativo» que años después recogerá la Constitución de 1978. En efecto, la Ley parte de la premisa de que en la evaluación de los suelos circundantes de los núcleos urbanos predomina «la tendencia de hacer actuar las expectativas de uso o rentas futuras», computando así «indebidamente la plusvalía que, en su momento, será el resultado principal de la inversión urbanizadora, sin tener en cuenta que en rigor debe estar ausente del cálculo, puesto que, cuando efectivamente llegue a producirse, como consecuencia de las obras en proyecto, ha de revertir en gran parte a la comunidad, previa aplicación del tratamiento fiscal adecuado». El resultado es que «suelen pretenderse precios de especulación en lugar de precios reales, y en tanto se consiguen o no, se hace imposible o se demora la movilización de la propiedad territorial, es decir, se impide la parcelación, venta y edificación de los solares resultantes y la saturación del mercado con ofertas de terrenos a precios razonables».

b) «La imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres en interés del embellecimiento y de las condiciones sanitarias de los núcleos urbanos».

c) «La falta de distribución equitativa del aumento de valor del suelo, que debe ser afectado, en primer lugar, a amortizar los terrenos necesarios para vías y espacios libres; en segundo término, al pago de las obras de urbanización y, por último, atribuido justamente a los propietarios, de suerte que desaparezcan en lo posible las desigualdades actuales, derivadas de conceder la edificación intensiva a unos mientras se niega o se limita excesivamente a otros».

Las afirmaciones anteriores no tienen desperdicio, pero es obligado destacar la última, en cuanto formula con gran precisión el principio de distribución equitativa de los beneficios y las cargas del planeamiento (que, con el tiempo, se sintetizaría con la denominación abreviada de «equidistribución»), sin el cual no se entiende la regulación del suelo en España. Con él se pretende corregir en la ejecución del planeamiento las desigualdades que inevitablemente resultan de la ordenación urbanística, de modo que quien más beneficiado se vea por esta última contribuya en mayor medida a aportar los terrenos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas (vías y espacios libres, en la terminología de la ley comentada) y a sufragar los costes de la urbanización.

Partiendo de estas premisas, el estatuto jurídico del suelo se determina en función de su clasificación (urbano, de reserva urbana y rústico), de la que resultan sus posibilidades de utilización, de acuerdo con el principio de que

«las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley o, en virtud de la misma, por los Planes de ordenación, con arreglo a la calificación urbanística de los predios» (art. 61). Este principio se ha mantenido inalterado en la legislación posterior, y ha pasado, en términos casi idénticos, a la vigente (artículo 2.1 de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones). Es la pieza clave de lo que la doctrina y la jurisprudencia denominan concepción «estatutaria» de la propiedad, que significa que el contenido de este derecho, en el ámbito urbanístico, no está predeterminado en abstracto ni es inmutable, sino que depende de la ordenación establecida en cada momento, que, al definir el contenido «normal» del derecho de propiedad, excluye, en términos generales, la procedencia de indemnizar a los afectados.

Esa concepción refleja la función social del derecho de propiedad, muy presente en la mente del legislador de 1956. Ante el conflicto entre el interés público y el privado, que es la clave de los procesos urbanísticos (sobre todo, los de ensanche o nueva urbanización, objeto primordial de la atención de la Ley), el criterio del legislador es rotundo:

El beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico en solar es perfectamente lícito, siempre que sea el propietario quien haya costado la urbanización determinante de aquella mejora y subsiguiente incremento de valor. Pero, en cambio, la caprichosa elevación del precio cuando todavía no se ha urbanizado ni desembolsado por los propietarios el coste de las obras correspondientes, implica la usurpación de algo no perteneciente al dueño y que repercute en perjuicio de la comunidad (E. de M. III, c).

La preocupación del legislador por facilitar la disponibilidad de solares «a precio justo» se proyecta también en el régimen edificatorio. Partiendo de que el destino «natural» de los solares es el de ser soporte de las edificaciones levantadas conforme a los planes, «la retención indefinida sin construir es contraria a ese su objetivo inmanente y origina resultados antieconómicos en la prestación de toda clase de servicios públicos». Por consiguiente, se establece un régimen de edificación obligatoria (retocando el que ya estaba en la Ley de Solares de 1945), que permite la venta forzosa de los que, por no haberse edificado en plazo, se incluyan en el registro municipal constituido con esa finalidad (artículos 142 y siguientes). De este modo, «dejará de existir interés en la retención indefinida, en espera de que la diligencia de los demás propietarios transforme los alrededores del emplazamiento del solar en núcleos densamente edificados».

Se configura así una de las piezas clave de la política antiespeculativa diseñada por el legislador de 1956. La otra consistía en el fomento de la constitución y ampliación de los patrimonios municipales de suelo, como instrumento regulador del mercado inmobiliario. A este respecto, la exposición de motivos de la Ley de 12 de mayo de 1956, en dos párrafos muy conocidos, pero que vale la pena reproducir una vez más, afirmaba que:

Si ideal en la empresa urbanística pudiera ser que todo el suelo necesario para la expansión de las poblaciones fuera de propiedad pública, mediante justa adquisición, para ofrecerle, una vez urbanizado, a quienes desearan edificar, la solución, sin embargo, no es viable en España. Requeriría fondos extraordinariamente cuantiosos, que no pueden ser desviados de otros objetivos nacionales, y causaría gra-

ves quebrantos a la propiedad y a la iniciativa privadas.

No obstante, si la adquisición de la totalidad de las superficies afectadas por el planeamiento escapa a los medios económicos del Estado, de los Municipios y de las Provincias, e incluso determinaría otros efectos perjudiciales, es, en cambio, asequible a las Corporaciones locales adquirir paulatinamente terrenos que puedan servir como reguladores del precio, en el mercado de solares. Considerándolo así, la Ley prevé la constitución de «patrimonios municipales del suelo», con carácter obligatorio para los Municipios de población superior a 50.000 habitantes.

En coherencia con este propósito, la Ley (artículo 72.2) estableció que el patrimonio municipal del suelo, de constitución obligatoria en las capitales de provincia y municipios de población superior a 50.000 habitantes, «tendrá por finalidad prevenir, encauzar y desarrollar técnica y económicamente la expansión de las poblaciones, y se adscribirá a la gestión urbanística para la inmediata preparación y enajenación de solares edificables y reserva de terrenos de futura utilización».

La otra cara de la regulación de la propiedad inmobiliaria estaba constituida por el régimen de las valoraciones del suelo. Sólo dos años antes, en 1954, la Ley de Expropiación Forzosa, había establecido la valoración de las fincas rústicas por la media aritmética entre la cantidad resultante de capitalizar al interés legal la renta líquida de rústica (aumentada en un 5 ó 10 por 100) y el valor en venta actual de fincas análogas por su clase y situación en el mismo término municipal o comarcal (art. 39). Por su parte, los solares tendrían la valoración asignada a efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos (aumentado en un 10 por 100) o, en su defecto, el

valor en venta fijado a efectos de la contribución territorial (art. 38).

La Ley del Suelo de 1956 rechaza tanto el criterio de la capitalización del líquido imponible como el del valor en venta, «ya que el primero no responde, por lo común, a la realidad, y el segundo favorece la especulación». Esta afirmación se apoya en otra de gran interés para nuestro propósito. El legislador considera necesario sustituir esos criterios por un sistema objetivo de valoraciones, partiendo de la consideración de que «el tráfico sobre terrenos no se opera (...) en un régimen de competencia perfecta, en el que pueda decirse que la ley económica del mercado determina naturalmente un precio justo que excluya legítimamente toda intervención» (E. de M. III, párrafo noveno). Este primer intento de articular un sistema objetivo de valoraciones identifica cuatro momentos en los que proyectar la valoración, según la situación de los terrenos (art. 85): a) valor inicial, que es el de todo terreno sobre el que no se haya ejercido ninguna acción urbanística, y, por tanto, «el intrínseco de los predios determinado por su aprovechamiento [real o potencial] en el momento de la valoración»; b) valor expectante, que es «el potencial de los terrenos en razón a las perspectivas de aprovechamiento o utilización urbanística» y, por tanto, es ya un valor urbanístico, aunque sólo tenga en cuenta expectativas; c) valor urbanístico, que es el que tengan los terrenos en relación con las posibilidades de edificación resultantes del planeamiento, y que se determina por un coeficiente en relación con el coste previsible de la edificación permitida en cada terreno; d) valor comercial, que es «el mayor valor que sobre los anteriores puedan tener por sus circunstancias de situación, concentración urba-

na u otras semejantes», y que se determina por los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, antes reseñados.

No hay correspondencia exacta entre clases de suelo y criterios de valoración, porque el suelo rústico (al que se aplica típicamente el valor inicial) puede tener un valor expectante (que, a su vez, es el aplicable típicamente a los de reserva urbana) cuando tenga «perspectivas apreciables de aprovechamiento o utilización urbanística». Lo mismo ocurre con el suelo urbano, que se tasa, en general, por el valor urbanístico, salvo los solares, que lo son por el comercial (artículos 90 y siguientes).

Como tendremos ocasión de comprobar, este complejo sistema de valoración no funcionó, por lo que sería profundamente modificado en la primera reforma de la Ley aprobada en 1975, de la que vamos a ocuparnos a continuación.

### III. EL PRIMER DIAGNÓSTICO DE LA CARESTÍA DEL SUELO COMO PROBLEMA DE OFERTA: LA LEY DE REFORMA DE 1975

La primera gran reforma de la Ley de 1956, tras reafirmar la «validez casi permanente» de sus principios, reconoció la necesidad de introducir en ella importantes cambios. Al hacer el diagnóstico de la situación, de nuevo la preocupación por los precios del suelo aparece en primera línea: «el examen de la situación urbanística española permite concluir que, a pesar de los esfuerzos de gestión desarrollados en los últimos años y de las cuantiosas sumas invertidas para regular el mercado del suelo, el proceso de desarrollo urbano se caracteriza, en general, por la densificación congestiva de

los cascos centrales de las ciudades, el desorden de la periferia, la indisciplina urbanística y los precios crecientes e injustificados del suelo apto para el crecimiento de las ciudades» (E. de M. II, párrafo primero).

El condicionante fundamental de ese encarecimiento de los precios se encuentra en «la escasez de suelo urbanizado», que viene determinada por varios factores. En primer lugar, «por los propios planes cuando califican como apto para el desarrollo urbano una cantidad de suelo insuficiente para atender, en condiciones razonables de competencia, las necesidades de la demanda». En segundo, «por el déficit acumulado de infraestructuras primarias y secundarias». En tercero, «por un régimen jurídico del suelo que no ha constituido estímulo suficiente contra las ventajas que en la retención han encontrado los propietarios desde su posición dominante en este mercado y por unas normas de ejecución de los planes que no han acertado a coordinar las inversiones públicas y las privadas ni a hacer compatibles la agilidad en la actuación ni la justicia en la distribución de beneficios y cargas».

En estas condiciones, y en vista del fracaso de los dos instrumentos en que la Ley de 1956 había basado su política antiespeculativa (los patrimonios públicos de suelo como instrumentos reguladores del mercado y la normativa sobre edificación forzosa de solares), la elevación excesiva de los precios del suelo ha tenido «gravísimas secuelas». Por una parte, «el encarecimiento de la vivienda en todas sus categorías y de los establecimientos industriales y de servicios». Por otra, «la indebida apropiación por propietarios privados de una parte importante de las plusva-

lías derivadas del proceso de urbanización», propiciada también por «la escasa cuantía de las cargas exigidas por la legislación urbanística y la notoria insuficiencia de los correctivos fiscales». Estas afirmaciones ponen claramente de relieve que, para el legislador de 1975, la carestía de los precios del suelo obedecía a un doble motivo: la escasez de suelo urbanizado y la actitud «especulativa» de los propietarios, frente a la que la Ley de 1956 no había resultado suficientemente disuasoria.

Justificada la necesidad de la reforma, el legislador reconoce que no está a su alcance «resolver todas las cuestiones que plantea la problemática creciente del proceso urbano» (E. de M. III, párrafo segundo). Pero sí se propone incidir «sobre aquellos problemas cuya solución puede intentarse con medidas legales». Entre ellas, desde la óptica del presente trabajo, interesa destacar las que afectan directamente al régimen urbanístico del suelo. Son las siguientes:

a) La configuración del cumplimiento de los deberes legales como condición *sine qua non* para el ejercicio de las facultades urbanísticas. Se parte de la premisa de que «la aptitud para edificar la da el Plan, pero el derecho a edificar se condiciona, con todas sus consecuencias, al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se impongan al propietario dentro de los plazos previstos en el propio Plan». El resultado es que «la expectativa de destino urbano se produce escalonadamente en varios momentos». Como se recordará, esta concepción escalonada estaba implícita en el sistema objetivo de valoraciones de la Ley de 1956, y se llevará a sus últimas consecuencias en la reforma de 1990.

b) Se modifica sustancialmente la clasificación del suelo, basada ahora en la trilogía «urbano», «urbanizable», «no urbanizable» y en la diferenciación, dentro del urbanizable, de las categorías de «programado» y «no programado», ésta última con el propósito de permitir el planteamiento de estrategias de ordenación a largo plazo. Precisamente, el suelo urbanizable no programado aparece como marco típico para el desarrollo de fórmulas de urbanismo «concertado», que el legislador se propone estimular, estableciendo un claro precedente del mecanismo actual del agente urbanizador que tan gran predicamento ha adquirido en la legislación autonómica vigente. El legislador de 1975 esperaba que esta nueva regulación de la clasificación del suelo «tuviera una inmediata repercusión en la oferta de suelo urbanizado», disminuyendo notablemente los efectos de la regulación anterior «en cuanto a la posible creación de monopolios a favor de propietarios de suelo favorecidos por concesiones discriminatorias de plusvalías generadas por el propio planeamiento y por la limitación de suelo urbanizable que la acompaña» (E. de M. IV, párrafo sexto). Esta práctica de las «concesiones monopólicas» (vulgarmente conocida como «lotería del planeamiento») sería denunciada en 1993 por el Tribunal de Defensa de la Competencia, en un conocido informe (2), que tuvo una influencia directa en la elaboración de la Ley 6/1998, que contiene la regulación estatal vigente.

c) Se facilita la cesión gratuita a la Administración del suelo destinado a dotaciones públicas o usos no lucrativos, imponiéndola a los propietarios como parte de sus deberes legales (aunque con distinto alcance en suelo urbano y en el urbanizable). Además, se impone a los propietarios de suelo

urbanizable la cesión gratuita de suelo privado edificable (el correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento medio en suelo programado y el que resulte de la licitación en el no programado). Con esta medida se persigue un doble objetivo: 1) facilitar la preparación de suelo ofreciendo a los órganos gestores la posibilidad de disponer gratuitamente de todo el destinado a infraestructuras y equipamientos; 2) rescatar una parte de la plusvalía urbanística en forma de suelo edificable, que se integrará en el patrimonio municipal del suelo y facilitará la financiación de las obras de infraestructura y equipamiento urbano.

d) La regulación de las valoraciones pretende ser coherente con el principio de que el plan no atribuye directamente el derecho a edificar, de modo que el valor del suelo «debe estar en función del grado de cumplimiento de las obligaciones y cargas del Plan que se observe en cada caso». El propósito es vincular estrechamente la valoración urbanística y la fiscal, y se traduce en las siguientes novedades respecto de la Ley de 1956: 1) eliminar el valor «comercial», que «ocasionaba en la práctica diferencias desproporcionadas en relación a las circunstancias, a veces nimias, que daban lugar a la aplicación de uno u otro valor»; 2) eliminar el valor expectante, al haber desaparecido el suelo de reserva urbana. Por consiguiente, sólo subsisten el valor inicial y el urbanístico. El primero se determina por el rendimiento bruto (real o potencial) de la explotación rústica o por su valor medio en venta a efectos de su explotación agrícola, sin que se puedan tomar en consideración valores o rendimientos relacionados con la posible utilización urbanística (art. 86 de la Ley de 1975 y 104 del Texto Refundido de 1976). Por su parte,

el valor urbanístico se determina «en función del aprovechamiento que corresponda a los terrenos según su situación, conforme al rendimiento que a dicho aprovechamiento se atribuya a efectos fiscales al iniciarse el expediente de valoración», pudiendo aumentarse o disminuirse hasta un 15 por 100 en consideración del grado de urbanización y de las particularidades específicas de los terrenos (art. 88 de la Ley de reforma y 105 del Texto Refundido).

En realidad, esta regulación del valor urbanístico no era muy coherente con la premisa de que el plan no atribuye directamente el derecho a edificar y que la expectativa de destino urbano se produce «escalonadamente». En efecto, el valor urbanístico se aplica tanto al suelo urbano como al urbanizable (programado o no), y se determina en función del aprovechamiento atribuido por el plan o, con más precisión, por la valoración que ese aprovechamiento tenga a efectos fiscales (3). La situación real de los terrenos, es decir, su grado de urbanización y demás circunstancias ligadas al cumplimiento de los deberes legales, sólo permitía graduar la valoración hasta un 15 por 100, en más o en menos. Esta incoherencia explica la crítica de la Ley 8/1990, como se verá después.

Al margen de esa crítica, estaba claro el propósito del legislador de implantar, como en 1956, un sistema objetivo de valoraciones basado en la situación del suelo desde el punto de vista de su régimen urbanístico, con independencia de las expectativas (y, por tanto, de la plusvalía) que el mercado inmobiliario pudiera computar en las transmisiones de los terrenos. Este propósito se reflejaba inequívocamente en la regulación del valor inicial, que no podía computar expectativa ur-

banística alguna, aunque el mercado las computara. En cuanto al valor urbanístico, su determinación conforme a criterios fiscales (en concreto, la valoración a efectos de la contribución territorial urbana, cuando estuviera actualizada y referida a la ordenación en vigor) pretendía objetivar las tasaciones utilizando como referencia el valor «oficial» del bien, aunque no coincidiera necesariamente con el de mercado. El problema de fondo seguía siendo la tensión entre ambos valores, con las consiguientes dificultades prácticas para la implantación de la valoración legal ante la resistencia de los afectados. Estas dificultades se reflejaron en la jurisprudencia, que osciló durante años entre la aplicación de valores de mercado, al amparo del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, y la aplicación estricta de los criterios «fiscales» de la Ley del Suelo. Aunque no podemos entrar aquí en el análisis de esta jurisprudencia, vale la pena reseñar que algunas sentencias explicaron con gran claridad (y acierto, en mi opinión) la justificación de esa disociación. Así, por ejemplo, una sentencia de 10 de octubre de 1984 afirmó rotundamente que «(...) las mayores expectativas edificativas de los terrenos (...), derivan de un verdadero regalo de la comunidad ciudadana a través de una modificación de Plan y no por acciones especiales sobre los terrenos por parte de los dueños; por consiguiente, cuando esa comunidad necesita parte de esos terrenos para abrir una vía en beneficio de todos no parece justo que compre a precio de mercado lo que antes había dado sin contrapartida (...).

En definitiva, la legislación de 1975-76, ante la comprobación del fracaso de la política antiespeculativa de la Ley de 1956, atribuyó la carestía del suelo a la escasez

de oferta y, para remediarla, insistió en el reforzamiento de los deberes legales de los propietarios, que habrían de cumplirse en los plazos previstos, para estar en condiciones de ejercer las facultades urbanísticas y promovió el aumento de la oferta de suelo urbanizable, sobre todo a través de la categoría del no programado. No obstante, el legislador tenía bastante claro que el problema no era sólo la insuficiencia de suelo urbanizable (imputable a los planes), sino, sobre todo, la falta de suelo urbanizado (lo que ya no era imputable al plan, sino a los responsables de su ejecución). Asimismo, mantuvo el régimen de edificación forzosa, aunque permitió flexibilizar su aplicación en los casos en que lo aconsejasen las altas densidades de edificación u otras circunstancias urbanísticas. En cualquier caso, dicho régimen no pasó de ser una previsión legal sistemáticamente inaplicada. En este punto, el fracaso no puede atribuirse al legislador, sino a la falta de voluntad de las administraciones competentes.

#### **IV. LA REFORMA DE 1990: LA PROPIEDAD URBANA COMO PROCESO DE ADQUISICIÓN GRADUAL DE FACULTADES**

Desde mediados de los años ochenta, a raíz de lo que se denominó entonces *boom* inmobiliario, la tensión entre el alza insostenible de los precios (mucho mayor que la producida en los últimos años) y la garantía constitucional del derecho a la vivienda, unida al mandato de utilización racional del suelo para evitar la especulación (art. 47), exigía una respuesta de los poderes públicos, cada uno en su ámbito. La competencia en materia de urbanismo y vivienda había sido transferida a las comunidades au-

tónomas, con carácter de exclusiva, pero el Gobierno de la Nación consideró que tenía apoyo en otros títulos competenciales del Estado para remitir a las Cortes un proyecto de Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que se aprobó en 1990: Ley 8/1990, de 25 de julio (4).

El Preámbulo de la Ley manifiesta, una vez más, desde sus primeras palabras, la preocupación por «el fuerte incremento del precio del suelo, que excede de cualquier límite razonable en muchos lugares, y su repercusión en los precios finales de las viviendas y, en general, en los costes de implantación de actividades económicas» (I, párrafo primero). Para corregir esta situación, contraria a los mandatos constitucionales, el Preámbulo reconoce que «no bastan las medidas legislativas ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo» (también hay que actuar por vía fiscal y reformando la legislación de arrendamientos urbanos) y, sobre todo, hay que contar con la firme actuación de las administraciones competentes, sin la cual «el marco normativo será siempre inservible». Ahora bien, con todas esas limitaciones (especialmente, la competencial, habida cuenta de que el legislador estatal ya no puede dictar una ley del suelo como las anteriores), la reforma se propone incidir sobre el estatuto básico de la propiedad y la determinación del contenido económico de este derecho a través de las valoraciones.

La Ley parte de un contenido del derecho de propiedad circunscrito a las posibilidades de utilización del inmueble al margen de su incorporación al proceso de urbanización, de modo que su transformación urbanística es

un añadido (plusvalía), que no depende de la voluntad del propietario, sino de la decisión de los poderes públicos competentes, reflejada en el correspondiente instrumento de ordenación. Para decirlo con palabras del preámbulo de la Ley (III, párrafo segundo):

Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial) rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanística y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes, derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional (artículo 47.2), según el cual la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

Si estas afirmaciones se reflejasen con toda coherencia en el articulado, la Ley hubiera consagrado inequívocamente la concepción de que la propiedad no tiene un contenido urbanístico inherente, sino que se limita a las posibilidades de utilización ajenas a la incorporación al proceso de urbanización. La propiedad sería, por naturaleza, «rústica». Su conversión en «urbana» (y la plusvalía correspondiente) no entraría dentro de las facultades de goce y disposición típicas del propietario, sino que le sería «otorgada» (en las condiciones marcadas por la Ley) por los poderes públicos competentes. Esta concepción inspiraba las primeras versiones del anteproyecto de lo que luego sería la Ley 8/90, pero no es la que pasó al texto de ésta ni al posterior Texto Refundido de 1992 (TR92). Por un lado, los suelos ur-

banizables programados se valoraban añadiendo al valor inicial un porcentaje del coste estimado de la urbanización (25 por 100 antes de la aprobación definitiva del Plan Parcial y 50 por 100 después de ésta: artículos 48.2 y 51.1 TR92), criterio que enturbiaba la pureza del esquema legal, pero que reflejaba el compromiso alcanzado entre el entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Ministerio de Economía y Hacienda (Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria), pues éste, desde su perspectiva predominantemente recaudatoria, se negaba a aplicar a dichos suelos un valor inicial «puro», incompatible, a su juicio, con la plusvalía derivada de las expectativas de urbanización inherentes a la citada clasificación, lo que, a su vez, chocaba con la perspectiva reguladora del estatuto de la propiedad, para la que el mero hecho de la clasificación como urbanizable no añadía nada al valor del suelo, al no incorporar todavía (hasta la aprobación del Plan Parcial, que atribuía el derecho a urbanizar) facultad urbanística alguna.

Pero es que, además, ni siquiera ese valor inicial «impuro» o reforzado era el que debía aplicarse para determinar el justiprecio en caso de actuación por expropiación. Había un doble sistema de valoración en la Ley 8/1990 que era fuente de no pocos problemas y que, en parte, fue el resultado de las alteraciones introducidas en el esquema originario, a veces tan profundas como la que comentamos. En efecto, el justiprecio se determinaba en estos casos por el valor del 75 por 100 del aprovechamiento tipo, en suelo urbano, y del 50 por 100 de dicho aprovechamiento, en suelo urbanizable programado (artículos 59 y 60 en relación al 32 TR92), regla de valoración específica que se apli-

caba no solamente a la expropiación de terrenos destinados a sistemas generales, sino a todos los terrenos incluidos en unidades de ejecución respecto de las que se hubiera fijado el sistema de expropiación (art. 58 TR92).

Esta regulación de las valoraciones a efectos expropiatorios ponía de relieve que, en contra de las apariencias y de las rotundas afirmaciones de la exposición de motivos de la Ley 8/90, no era cierto que el contenido del derecho de propiedad se circunscribiese a las posibilidades de utilización y disposición «rústicas», y no lo era porque, cuando se impedía al propietario la adquisición (en terminología de la Ley) de facultades urbanísticas traducibles en aprovechamiento, porque la Administración había decidido actuar por expropiación, entonces se le expropiaba por un valor urbanístico (no «inicial»), menor ciertamente que el del aprovechamiento que hubiera podido adquirir si se le hubiese dejado actuar por gestión privada (50 ó 75 por 100, según hemos visto, frente al 85 por 100, apropiable con carácter general), pero que desmentía la pretendida limitación del contenido de la propiedad a los rendimientos rústicos, en cuanto suponía todo lo contrario: que las posibilidades de utilización «urbanística» también eran inherentes a la propiedad y, cuando se cercenaban, debían ser indemnizadas.

Pese a esta incoherencia, lo más destacable de la legislación de 1990-92 fue su pretensión de construir el estatuto de la propiedad urbana partiendo de un esquema de adquisición gradual de facultades urbanísticas, que seguía la pauta marcada por algunas opiniones doctrinales y por la jurisprudencia establecida en torno a la aplicación de los supuestos indemnizatorios regulados en el

Texto Refundido de 1976 —indemnización por modificación o revisión anticipada del planeamiento (5)—, y que descansaba en los siguientes fundamentos, expresamente recogidos en el preámbulo:

1. El planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación de un terreno, pero el derecho consolidado se alcanza sólo en una parte (la restante corresponde a la colectividad) y tras cubrir unas determinadas fases, que tienden a garantizar la efectividad del principio redistributivo, el cumplimiento de las cargas de cesión, la realización de la obra urbanizadora precisa y la sujeción del ejercicio del mismo a la verificación de su conformidad plena con la ordenación urbanística mediante la exigencia de licencia municipal.

2. Resulta, por ello, obligado diferenciar las diversas fases que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con el proceso de ejecución del planeamiento, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de ellas.

3. La valoración de estas facultades en función de los aprovechamientos urbanísticos sólo es aceptable y coherente para las surgidas a partir de un determinado momento del proceso de ejecución del planeamiento. Para las anteriores, su valoración debe prescindir de aquéllos e incorporar sólo la posibilidad efectiva de modificación física del terreno, pues aún no se han adquirido dichos aprovechamientos.

4. En materia de valoraciones, la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales. En todo caso habrán de tenerse en cuenta las normas de urbanización contenidas en el planeamiento urbanístico, por cuanto de ellas dependerá el coste efectivo de aquélla. Se conseguirá así coordinar urbanismo y fiscalidad, garantizán-



dose la aplicabilidad de los criterios valorativos fiscales (con el régimen de vigencia y revisiones de éstos que se determinen), independientemente de las modificaciones del planeamiento que se produzcan.

5. No existe en nuestro derecho urbanístico vigente (ni en el histórico) un auténtico y pleno derecho a la equidistribución, pues los mecanismos redistributivos ni juegan entre las diversas clases de suelo ni en el seno de cada una de ellas en su totalidad, a excepción del suelo urbanizable programado mediante el instituto del aprovechamiento medio. No reconoce tampoco el sistema que se propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas las de eventual urbanización o no programadas).

Haremos a continuación algunos comentarios a este planteamiento del legislador:

1) La afirmación de que el planeamiento confiere sólo una aptitud inicial para la edificación no era ninguna novedad, pues, como se recordará, figuraba ya, en términos análogos, en la exposición de motivos de la Ley de Reforma de 2 de mayo de 1975. La novedad consistía en configurar el cumplimiento de los deberes legales de los propietarios como presupuesto para la adquisición de las facultades urbanísticas, y no como meras condiciones para su ejercicio, como había previsto la legislación anterior. Aunque en el plano práctico parezca que la diferencia se difumina, en el conceptual tiene gran importancia, porque no hay facultades urbanísticas (salvo el derecho a urbanizar que se atribuye al plan) sin previo cumplimiento de los deberes, mientras que la concepción de la legislación anterior partía de que las facultades eran inherentes al propietario, aunque para ejercerlas tuviera que cumplir deberes (6).

2) La Ley de reforma de 2 de mayo de 1975 extendió considerablemente la efectividad del principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento (que en la Ley de 1956 sólo era aplicable a través de la reparcelación), al igualar el derecho al aprovechamiento en todos los suelos de nueva urbanización (suelo urbanizable programado) mediante la técnica del aprovechamiento medio. Pero, como también hemos señalado, el derecho de los propietarios no abarcaba la totalidad del aprovechamiento medio, sino que se limitaba al 90 por 100, pues el 10 por 100 restante se atribuía a la Administración actuante. De este modo, se combinaba la aplicación de un mecanismo corrector de las desigualdades inherentes a la ordenación (el aprovechamiento medio) con una técnica de recuperación de plusvalías para la comunidad (la atribución del citado porcentaje de aprovechamiento lucrativo). La legislación de 1990-92 reafirmó estas ideas, pero ampliando la aplicación del principio de equidistribución al suelo urbano, en el que había que delimitar una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con arreglo a los criterios establecidos (art. 94 TR92). Cada una de esas áreas tendría asignado un aprovechamiento «tipo», es decir, el cociente resultante de dividir el aprovechamiento lucrativo total por la superficie del área (excluidos los sistemas generales existentes y también los de nueva obtención, salvo que la legislación autonómica estableciera otra cosa). Aunque el significado de la equidistribución en esta clase de suelo no era comparable a la del suelo urbanizable programado (en éste, todo el suelo incluido en esa clase para cada cuatrienio constituía una sola área de reparto, mientras que en el urbano el planificador podía delimitar tantas como considerase adecuado), la Ley suponía en este

punto un gran avance, respaldando la tendencia iniciada por algunos planes generales municipales. Por otro lado, se incrementaba la participación de la comunidad en la plusvalía urbanística, limitando al 85 por 100 del aprovechamiento tipo el susceptible de apropiación en ambas clases de suelo, de modo que el 15 por 100 restante (frente al 10 por 100 del aprovechamiento medio, según la Ley de 1975-76), se atribuía a los ayuntamientos (art. 20.1.b. TR92), aclarándose en tal sentido las dudas suscitadas en aplicación de la Ley anterior, que parecía atribuir dicho porcentaje de aprovechamiento lucrativo a la Administración «actuante», fuese o no la municipal (7).

3) La regulación de las valoraciones se inspiraba, una vez más, en el propósito de establecer un sistema objetivo, que toma como referencia el valor catastral. El criterio, expresado con toda claridad en las palabras del preámbulo que comentamos, es que «la legislación y ordenación urbanísticas deben suministrar sólo los aprovechamientos susceptibles de adquisición, correspondiendo la valoración de éstos a las normas fiscales» (en concreto, las relativas a la valoración catastral). La Ley se proponía así avanzar en un tema clave, como es el de la coordinación entre urbanismo y Catastro, de modo que las normas fiscales (al menos, las que gravan la titularidad o tenencia de bienes inmuebles; el criterio puede ser distinto para las que gravan las transmisiones) se basen en la situación urbanística del suelo para determinar su valor, sin computar expectativas o incrementos de valor carentes de apoyo en la regulación del estatuto de la propiedad inmobiliaria y, a la inversa, que el planeamiento urbanístico no tenga que «inventarse» sus propios criterios de valoración,

sino que se remita a la más objetiva, que, a estos efectos, es, sin duda, la catastral.

En coherencia con esta pretensión unificadora, la Ley 8/1990 se propuso generalizar el sistema de valoraciones objetivas regulado en ella, superando la absurda distinción entre expropiaciones urbanísticas y no urbanísticas, que había llevado al resultado de que los criterios para la fijación del justiprecio fueran muy diferentes según que la expropiación se calificase de una u otra manera (8). A partir de esta Ley, la valoración del suelo (no la de otros bienes) debe determinarse por los criterios en ella establecidos, «cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime» (art. 46.2 TR92). En consecuencia, se declaraban expresamente derogados «los preceptos sobre valoración de suelo contenidos en la legislación expropiatoria» (disposición derogatoria 3). Esta disposición unificadora se mantiene vigente en la Ley 6/1998, que comentaremos a continuación.

En síntesis, en la legislación de 1990-92, el estatuto de la propiedad inmobiliaria que se incorpora al proceso de urbanización por la decisión del planificador se articula en torno a un esquema de adquisición gradual de facultades ligadas al cumplimiento de los deberes legales correspondientes, en el que se limita el aprovechamiento susceptible de apropiación por el dueño del suelo (atribuyéndose el resto a los municipios, como una técnica de recuperación de plusvalías) y en el que se aplica el principio de equidistribución no sólo en los suelos urbanizables, sino también (y ésta es la gran novedad de la Ley) en los urbanos, de modo que el régimen jurídico de ambas clases de suelo se asi-

mila en lo sustancial. Esta «concepción» de la propiedad fue declarada conforme a la Constitución por la sentencia constitucional 61/1997 (que anuló, por razones competenciales, casi las dos terceras partes del TR92). Según la sentencia, es «claro» que el artículo 149.1.1ª de la Constitución (competencia estatal para regular las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales) «permite al legislador estatal opciones diversas y, a la postre, modelos diferentes de propiedad urbana, en sus condiciones básicas (...) pero cuya influencia sobre el entero estatuto legal de esta forma de propiedad tampoco cabe desconocer, puesto que habrán de ser respetadas y atendidas por la legislación autonómica» (FJ 10). Entre las concepciones de la propiedad que el legislador estatal puede plasmar, al fijar las condiciones básicas para el ejercicio de este derecho, figura, entre otras, «la que disocia la propiedad del suelo del derecho a edificar, modelo éste que ha venido siendo tradicional en nuestro urbanismo» (ibidem). Es bastante discutible que ese «modelo» haya sido tradicional en nuestro urbanismo, pero lo que interesa destacar aquí es el respaldo expreso de su conformidad constitucional. Sin embargo, esa concepción de la propiedad sería rotundamente rechazada por la siguiente reforma de la legislación estatal, en el marco de una denominada «liberalización» del suelo.

#### **V. LA «LIBERALIZACIÓN» DEL SUELO EN LA LEY 6/1998: SEGUNDO DIAGNÓSTICO DE LA CARESTÍA DEL SUELO COMO PROBLEMA DE OFERTA (9)**

Esta Ley, la última de las promulgadas por las Cortes Generales, rechaza rotundamente la con-

cepción de la propiedad que inspiraba la legislación de 1990-92 (y en apariencia también la que había regido desde la Ley del Suelo de 1956, llevada «a sus últimas consecuencias» por aquélla), afirmando que su «fracaso, que hoy es imposible ignorar, reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez» (E. de M. 1, párrafo segundo). En la búsqueda de la «flexibilidad» (palabra que se repite hasta cuatro veces en la E. de M.) parece encontrarse, en efecto, la clave de la reforma. La Ley, aun siendo consciente de que las competencias del Estado no son suficientes para alcanzar ese objetivo, persigue el fomento de políticas urbanísticas más «flexibles», con mayor capacidad de adaptación a las cambiantes circunstancias y que eviten la escasez de suelo, todo ello sin perjuicio de la «imprescindible salvaguardia de los intereses públicos» (E. de M. 2, párrafo quinto).

Al servicio de este objetivo, en clara sintonía con las propuestas formuladas por el Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993, la Ley se propone introducir una «concepción» diferente de la propiedad, en la que se refuerce la dimensión individual del derecho, es decir, las facultades de los propietarios, lo que se hace mediante una reforma, que pretende ser sustancial, en los criterios de clasificación del suelo. A diferencia de las anteriores, esta Ley no menciona expresamente el alza de los

precios del suelo como uno de los males a combatir, pero sí se propone evitar su escasez a través de la mentada «flexibilidad». De ahí que la nueva regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad se establezca con la pretensión de

facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado.

Sin embargo, el articulado de la Ley, en su redacción originaria, no era plenamente coherente con esta afirmación, porque ampliaba las posibilidades de clasificación del suelo como no urbanizable, incluyendo en esta categoría, además de los terrenos merecedores de protección por los valores que se mencionan, «aquéllos otros que [el planeamiento general] considere inadecuados para un desarrollo urbano» (art. 9.2<sup>a</sup>). Este criterio desvirtuaba, sin duda, el propósito inicial de considerar no urbanizables solamente los terrenos merecedores de protección, pero no afectaba a la presunción general favorable al suelo urbanizable, de modo que la exclusión de su posible transformación debería estar justificada en el instrumento de planeamiento general correspondiente. Esto suponía, a primera vista, una gran novedad frente a la legislación anterior, cuyo resultado más visible era una reducción drástica de la discrecionalidad del planificador en el momento clave de la clasificación del suelo, que pasaba a ser una operación reglada (con un razonable margen de apreciación) en cuanto a la decisión de clasificar un suelo como urbanizable o como no urbanizable «común» (ya lo era en cuanto al suelo urbano y también debía considerarse así en cuanto al suelo no urbanizable de

especial protección). La presunción general de que todo el suelo «rústico» es, en principio, urbanizable, porque sus propietarios tienen el derecho de promover su transformación, debería obligar al planificador a explicar por qué un suelo desprovisto de valores específicos a proteger resulta «inadecuado para un desarrollo urbano» y se clasifica, en consecuencia, como no urbanizable. En la medida en que esa clasificación se configura como excepción a una regla, las exigencias de motivación serán, lógicamente, más rigurosas.

El legislador era consciente de que esta nueva concepción de la propiedad estaba demasiado ligada a unos objetivos puramente urbanísticos (el aumento de la oferta de suelo) de discutible definición desde la mera perspectiva de la regulación de las condiciones básicas del derecho de propiedad (no todas las comunidades autónomas habrían de marcarse necesariamente ese objetivo). Quizá por ello, consideró necesario reforzar la legitimación estatal para imponerlo mediante la invocación del artículo 149.1.13<sup>a</sup> (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica):

Hay que tener presente, asimismo, que la reforma del mercado del suelo en el sentido de una mayor liberalización que incrementa su oferta forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, para la que el legislador estatal tiene las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la Constitución Española (E. de M. 2, párrafo primero).

En un intento de síntesis, la nueva concepción de la propiedad que la Ley 6/1998 se propone reflejar se articula, en cuanto al suelo urbanizable, en el siguiente esquema, que, a la vez, marca una secuencia: a) presunción general favorable a la trans-

formación urbanística del suelo, es decir, a su clasificación como urbanizable (art. 10); b) derecho de los propietarios a promover su transformación urbanística (artículo 15.1); c) gestión o ejecución de la transformación por iniciativa pública o privada (art. 4). En este último aspecto, lo coherente hubiera sido que se reconociera a la iniciativa de los propietarios un derecho preferente para ejecutar la urbanización. Pero ésta es una cuestión que entra ya en el ámbito de la competencia autonómica, por lo que el legislador estatal no puede ir mucho más allá del establecimiento de un «derecho al trámite» de las iniciativas de transformación que adopten los particulares, al que posteriormente (Ley 10/2003, de 20 de mayo) se ha añadido, de forma discutible, un régimen de silencio positivo para el caso de que la Administración no resuelva en plazo sobre la iniciativa.

Sin embargo, la interpretación tan amplia que algunas leyes autonómicas hicieron del criterio de la «inadecuación para el desarrollo urbano» para clasificar el suelo como no urbanizable (SNU) podía frustrar el propósito perseguido por el legislador estatal, ya que incluían tanto la inadecuación morfológica como la puramente urbanística, es decir, la preservación del proceso urbanizador de acuerdo con el «modelo territorial» que el plan se proponía establecer. Con esa interpretación, cualquier suelo podía ser clasificado como no urbanizable

Para evitar ese resultado, que, en definitiva, dejaba las cosas como estaban antes de la Ley 6/1998 (aunque con la importante diferencia de que, tras ella, había que motivar la clasificación del suelo como no urbanizable), el Real Decreto-Ley 4/2000 insistió en la línea marcada por la Ley 6/98

en el sentido de configurar al suelo urbanizable como la categoría genérica o residual, y lo hizo indirectamente, restringiendo las posibilidades de clasificación del SNU mediante la supresión del criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano. Sin embargo, su preámbulo no explica las razones de esa restricción, limitándose a señalar, en un párrafo que parece calcado de la E. de M. de la Ley 6/98, lo siguiente:

Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta del suelo al eliminar aquellas previsiones normativas en vigor que por su falta de flexibilidad pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

Pero la restricción impuesta por el Decreto-Ley 4/2000 quedó también en buena parte frustrada a la vista de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998. Según la sentencia, la legislación autonómica y, en virtud de ella, la planificación territorial y urbanística, deben tener siempre un margen para definir los criterios de clasificación del SNU y, al hacerlo, condicionar no sólo el *quantum* de suelo urbanizable, como clase residual, sino también el ritmo de su incorporación al proceso urbanizador y las intensidades de usos admisibles. En efecto, según la sentencia, «la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción esta última que sus-

*tancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma»* (FJ 15, cursiva no original). Más aún, «la clasificación residual del suelo como urbanizable, en la forma en que lo hace el art. 10 LRSV, no impone ni el cómo ni el cuándo de la transformación del suelo». Sólo partiendo de estas premisas se entiende la conclusión de que «en forma alguna se puede identificar en el art. 10 LRSV una preterición de los valores ambientales a favor del desarrollo económico».

La doctrina de esta sentencia explica seguramente la reaparición del criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano en la última reforma del artículo 9 de la Ley 6/1998, introducida por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Aunque la inadecuación se intente objetivar, bien apoyándola en el principio de utilización racional de los recursos naturales o bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística, esta nueva formulación no hace más que confirmar que la concreción de este criterio corresponde al legislador autonómico, que era justamente lo que el Real Decreto-Ley 4/2000 había pretendido evitar.

En definitiva, el carácter reglado de la clasificación del SNU en la Ley estatal 6/1998 no implica una «prohibición de divergencia» para la legislación autonómica, que puede, como ha hecho, introducir otros criterios de clasificación (en particular, las exigencias de un desarrollo urbanístico sostenible, aunque los terrenos no tengan especiales valores merecedores de protección). El resultado es que el establecimiento de los criterios de clasificación del SNU no depende únicamente de la legislación estatal, sino también de la autonómi-

ca y, en último término, de la aplicación que de unos y otros haga el planeamiento urbanístico. Esta complejidad, derivada del reparto competencial, puede contrarrestar, o al menos condicionar sustancialmente, el propósito de ensanchar la oferta de suelo urbanizable perseguido por el legislador estatal, ya que la superficie de aquél dependerá, en definitiva, de los criterios de clasificación del SNU que establezca la legislación autonómica y de cómo se apliquen en cada municipio. El resultado es que el propósito de incrementar la oferta de suelo urbanizable perseguido por el legislador de 1998 se ha visto sustancialmente frustrado.

El distanciamiento frente a la legislación anterior se manifiesta también en materia de valoraciones. La Ley 6/1998 «ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo, renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación» (E. de M. 3, párrafo primero). El rechazo se proyecta no sólo sobre la regulación de la legislación de 1990-92, sino también de la de 1975-76, porque ya no hay un valor «inicial» y otro «urbanístico», sino un solo valor, el que «el bien tenga realmente en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria». Partiendo de esta premisa, la ley «se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está,

de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas».

Sin embargo, en el articulado de la Ley las diferencias con la legislación de 1975-76 no son tan sustanciales como parecería deducirse de ese planteamiento tan reivindicativo de las valoraciones de «mercado». Incluso hay elementos de la legislación de 1990-1992 que se han mantenido, como la determinación del valor del aprovechamiento urbanístico con arreglo a las ponencias de valores catastrales. Quizá la principal singularidad es que esta Ley no impide el cómputo de expectativas urbanísticas en la valoración del SNU, lo que es una gran paradoja, pues, de acuerdo, con su planteamiento, esa clase de suelo no debería ser nunca urbanizable. En síntesis, el esquema es el siguiente: a) el suelo no urbanizable (y el urbanizable no incluido en ámbitos para su desarrollo) se valora por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y, en su defecto, mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales (arts. 26 y 27.2); b) el suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para su desarrollo y el suelo urbano sin urbanización consolidada se valorarán aplicando a su aprovechamiento urbanístico el valor básico de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales, siempre que estén debidamente actualizadas (art. 27 y 28.1); c) el suelo urbano consolidado por la urbanización se valorará aplicando a su aprovechamiento el valor de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle (art. 28.3). Por consiguiente, pese a las enfáticas afirmaciones de la E. de M., que parece incurrir en

el viejo error de confundir «valor» y «precio» (ya que el mercado no asigna «valores» sino «precios»), las valoraciones de los suelos urbanos y urbanizables siguen siendo, en sustancia, valoraciones administrativas (las establecidas en las ponencias catastrales). Cuestión distinta es que éstas se deban establecer tomando como referencia la realidad del mercado inmobiliario, pero no tienen por qué equipararse a los «precios» de mercado.

#### VI. LA NECESIDAD DE UN CAMBIO DE PERSPECTIVA EN LA FUTURA REFORMA

El marco normativo vigente expuesto en el apartado anterior puede verse desplazado en los próximos meses si prospera la reforma anunciada por el actual Gobierno. Tras el espectacular incremento de los precios de las viviendas (y demás productos inmobiliarios) en los últimos años, será difícil evitar que la adopción de medidas para su contención esté otra vez en primera línea de las preocupaciones del legislador. Pero no está nada claro que se deba partir del diagnóstico tradicional de que la subida de los precios del suelo y de las viviendas esté directamente vinculada a la escasez de suelo urbanizable y que, por tanto, haya que actuar sobre la oferta, incrementando las superficies urbanizables. Ésta fue, como hemos visto, la óptica adoptada por las leyes del suelo de 1975-76 y 1998, pero, con independencia de su grado de acierto en esas fechas, es más que dudoso que la carestía actual sea debida a la escasez, cuando en los últimos quince años se ha transformado más suelo que en todos los siglos anteriores.

Nada indica que un incremento de la oferta de suelo urbaniza-

ble conlleve una reducción de los precios del suelo y de la vivienda. Más bien parece que, al contrario, la consideración como urbanizables de suelos «rústicos» contribuye a anticipar una plusvalía que sólo debería reconocerse al final del proceso urbanizador, como han pretendido, sin éxito, la mayor parte de las leyes del suelo (salvo, quizá, la vigente de 1998). Esto obliga a reflexionar sobre la necesidad de reconsiderar la presunción favorable al suelo urbanizable de dicha Ley. No hay datos sólidos ni estudios que acrediten que el incremento de la oferta de esta clase de suelo implica una reducción del precio de éste y, por tanto, de su repercusión en los precios finales de las viviendas. Más aún, ni siquiera parece tener un fundamento sólido la hipótesis de que las viviendas sean muy caras porque la repercusión del coste del suelo representa un porcentaje extraordinariamente elevado. En ella se basó, sin duda, el legislador de 1998, pero en modo alguno está comprobada. Hay bastantes indicios para pensar que está mucho más cerca de la realidad la hipótesis contraria, esto es, que el suelo es muy caro porque las viviendas son muy caras, pero, como se venden todas y con gran facilidad, esa situación repercute en el precio del suelo de las promociones ulteriores, ya que los propietarios piden cantidades elevadas a sabiendas de que el promotor va a obtener un gran beneficio con la venta de las viviendas. De ahí también el interés de los promotores profesionales en adquirir la propiedad del suelo antes de que la expectativa de urbanización sea ya una realidad. De ese modo, evitan la necesidad de realizar grandes desembolsos para comprar suelo.

Quien esto escribe no es economista y, por ello, no se considera autorizado para profundizar sobre esta cuestión. Pero hay opi-

niones mucho más solventes que han resumido con bastante precisión lo que puede estar sucediendo:

Los bajos tipos de interés han provocado que una parte notable del ahorro de las familias se destine a comprar viviendas para rentabilizar el ahorro, superando dichas adquisiciones las 100.000 viviendas al año. Las compras de vivienda con fines de inversión facilitan que los precios alcancen niveles por completo desconectados de los ingresos de las familias. El clima de expectativas inflacionistas se traslada al suelo urbanizable residencial. Los precios del suelo reflejan las expectativas de los propietarios respecto del volumen de viviendas construible y de los precios de venta previstos para las nuevas viviendas. Los precios de venta esperados determinan el mayor coste del suelo, que se traslada después a los precios efectivos de venta de las viviendas. La inflación de precios de la vivienda es, pues, una inflación de demanda, exacerbada por las intensas expectativas de nuevas elevaciones, que se reflejan en los altos costes del suelo urbanizado (Rodríguez, 2004).

Si estas afirmaciones son ciertas, el diagnóstico en que se habría basado la Ley 6/1998 sería completamente equivocado o, al menos, lo sería en la situación actual. La elevación de los precios del suelo no se debe a la escasez de oferta de nuevas superficies urbanizables, sino a la inflación de la demanda de viviendas, cuyo alto precio se traslada al coste de aquél. Siempre es arriesgado generalizar y, sin duda, la situación no es idéntica en todos los municipios, ya que pueden intervenir otros factores. Pero estoy convencido de que, en términos generales, la tesis expuesta está mucho más cerca de la realidad que la explicación oficial mantenida durante varios años, que casi se ha convertido en un tópico, según la cual el suelo urbanizable es caro porque es escaso y que,

por tanto, para abaratar su coste (y el de las viviendas) lo que hay que hacer es aumentar la oferta de suelo.

En una economía de mercado no parece que tenga mucho sentido adoptar medidas directas para rebajar los precios de las viviendas «libres», menos todavía cuando se están utilizando, en gran medida, como bienes de inversión. En este ámbito se pueden plantear medidas fiscales, pero en modo alguno un control de precios. Las políticas públicas de suelo y vivienda deben orientarse a facilitar la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección (en propiedad o en alquiler) para satisfacer las demandas que la situación del mercado impide cubrir. Desde esta perspectiva, las medidas legislativas, y sobre todo las citadas políticas, pueden contribuir, indirectamente, a relajar la tendencia alcista del mercado si consiguen garantizar el acceso a amplios sectores de la población que ya no estarán abocados a «hipotecarse» (ahora casi de por vida) en el mercado libre.

Por consiguiente, la reforma anunciada no debería presentarse como un intento de rebajar los precios del suelo y las viviendas, sino como expresión de una regulación del suelo más conforme con los principios constitucionales. Para ello, entre otros objetivos, debería proponerse la revisión de los criterios actuales de clasificación del suelo, con el fin de eliminar la presunción favorable a su transformación y también para reconsiderar la trilogía clasificatoria vigente, que no responde a un único criterio, sino que combina dos: el de la «facticidad» (es decir, la consolidación de la urbanización o la edificación) para el suelo urbano y el del «destino» previsto por el plan para las otras dos clases, en función de su «ap-

titud» urbanística, si bien es cierto que ese destino también ha de tener en cuenta la situación real de los terrenos y, en concreto, la existencia de valores merecedores de protección.

En esta línea, creo que la clasificación del suelo debería revisarse atendiendo a las siguientes consideraciones:

a) El criterio clasificatorio básico o primario debería ser el de la «facticidad», es decir, en función de la situación real de los terrenos. Aplicando ese criterio, el suelo se debería clasificar en «urbano» y «no urbano» (o, si se prefiere, «rústico», aunque esta denominación me parece menos expresiva de las diversas posibilidades de utilización, ya que parece constreñirlas a las agrícolas, ganaderas, forestales y demás vinculadas a la explotación o uso de los recursos naturales).

b) Suelo urbano sería el integrado en una trama urbana, tal como la define el Tribunal Supremo y, ahora también, algunas leyes autonómicas. Dentro del suelo urbano la distinción entre «consolidado» y «no consolidado» me parece accesorio y, desde luego, no debería tener el carácter «básico» que le ha atribuido el Tribunal Constitucional (sentencia 164/2001). Prueba de ello es que la legislación autonómica la ha relativizado, permitiendo que un suelo consolidado pase a ser no consolidado si es objeto de una actuación de remodelación o reforma interior. Lo relevante (a efectos del estatuto de la propiedad y de la gestión urbanística) es si el suelo urbano tiene ya o no la condición de solar.

c) Suelo no urbano sería el resto, debiendo introducir en él la legislación autonómica (no la estatal) una categorización o clasi-

ficación secundaria para distinguir diversas situaciones, en función del destino que el plan vaya a asignar a los terrenos, lo que, lógicamente, deberá depender de sus características reales o fácticas (10). Me parece que un tratamiento riguroso de estas superficies (el actual SNU, que es —y debería seguir siendo— la mayor parte del territorio) es una de las asignaturas pendientes, quizá la más importante, del urbanismo español.

Este cambio de enfoque de la clasificación del suelo no es puramente terminológico, sino que tiene una implicación conceptual evidente o, al menos, lo pretende. El suelo no urbano es un suelo rústico, a todos los efectos, aunque sea urbanizable (en la terminología actual), lo que debe tener su reflejo en el momento de su valoración, ya que sería incoherente anticiparle una plusvalía que todavía no ha incorporado. Ésta ha sido, como hemos visto, una batalla casi permanente (y siempre perdida) de la legislación española, que no ha conseguido hacer realidad esa idea de que un suelo rústico, aunque sea urbanizable, debe valorarse como tal, mientras no se urbanice. Quizá por ello tampoco ha sido posible implantar un sistema objetivo de valoraciones que contribuya a reducir los miles de pleitos que se suscitan en esta materia. Pero también es evidente que esta concepción de la propiedad urbana no es pacífica, que no se acepta en muchos ámbitos (en particular, en los que obtienen mayores beneficios con la anticipación de la plusvalía) y que, por consiguiente, la pretensión de dotar de estabilidad a la regulación del suelo estará inevitablemente condicionada por los vaivenes políticos, salvo que se alcance un consenso, que hoy parece muy lejano (11).

#### NOTAS

(1) Para más detalle sobre la concepción de la propiedad establecida en esta ley y en las dos reformas posteriores, véase MENÉNDEZ REXACH, (1994), y bibliografía allí citada.

(2) «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», Madrid 1993. Posteriormente, el mismo órgano insistió en sus puntos vista en otro documento titulado «La competencia en España: balance y nuevas propuestas», 1995: 37 y siguientes.

(3) Esa referencia a la valoración del aprovechamiento a efectos fiscales era muy ambigua, pues no existía (ni existe) una valoración única a tales efectos, dependiendo del tributo de que se trate. El Reglamento de Gestión Urbanística de 1978 aclaró que «el valor urbanístico de los terrenos será el determinado a los efectos de la contribución territorial urbana», siempre que concurren los requisitos que se establecen (art. 145).

(4) Sobre las iniciativas legislativas adoptadas en ese período y, en general, para detalles sobre el contenido de la Ley 8/1990 y sus problemas de aplicación, véase MENÉNDEZ REXACH, (1996).

(5) En síntesis, con oscilaciones que no es éste el momento de comentar, el Tribunal Supremo había declarado que «sólo cuando el plan ha llegado a la fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implica la lesión de un derecho ya adquirido y procedería la indemnización prevista en el art. 87.2 de la Ley del Suelo (de 1976)» (sentencia de 21 de marzo de 1989, Az. 2257, remitiéndose a otras muchas). En el mismo sentido, la sentencia de 17 de junio de 1989 (Az. 4732) declaró que el derecho a los aprovechamientos urbanísticos sólo se adquiere cuando se cumplen los deberes de urbanización, por lo que no se puede reclamar indemnización con base en el precepto legal comentado cuando la urbanización todavía no se ha llevado a cabo. Esta doctrina influyó, sin duda, en la Ley 8/1990, en cuanto la adquisición efectiva de las facultades urbanísticas (en concreto, el momento clave del derecho al aprovechamiento) se hacía depender del cumplimiento de los deberes legales correspondientes (art. 20.2 TR92). Alguna sentencia aislada (como la de 5 de enero de 1990) llevó a extremos injustificados esta vinculación entre cumplimiento de deberes y adquisición de facultades, negando el derecho a indemnización por alteración del planeamiento por no haber edificado en plazo, lo que, aparte de desconocer la esencial diferencia que existe entre la urbanización y la edificación, supone dar el mismo tratamiento a quienes urbanizan pero no edifican en plazo y a quienes ni siquiera urbanizan. Para más detalle, cfr. MERELO ABELA (1991: 165 y siguientes).

(6) La incidencia negativa que esta concepción de la propiedad podía tener sobre la concesión de créditos hipotecarios, por la regulación de la adquisición gradual de facultades y los criterios de valoración en coherencia con el grado de adquisición, suscitó inicialmente una cierta alarma entre las instituciones financieras. Se decía que las reducciones de aprovechamiento a consecuencia del incumplimiento de deberes legales podían provocar un encarecimiento en los citados créditos en la medida en que las entidades concedentes verían disminuidas las garantías si el terreno era objeto de expropiación. Pero la alarma no estaba justificada, porque, si se acompañaba la cuantía del crédito concedido al ritmo real de ejecución de las obras, como parecía aconsejable por razones de elemental prudencia en la actuación de la entidad financiera, en un primer momento el importe del crédito no debería ser superior al 50 por 100 del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación, que era el mínimo reconocido al propietario incumplidor en caso de expropiación y sobre el que la entidad financiera podría hacer efectiva la ejecución. A ese mínimo habría que añadir el valor material del de las obras ya realizadas, creciendo, lógicamente, a medida que se avanzase en la urbanización y edificación. Ésta fue una preocupación que se disolvió rápidamente, seguramente a la vista de que la regulación legal no se aplicaba en este aspecto. A partir de 1997, la declaración de inconstitucionalidad zanjó la cuestión. Posteriormente, es obvio que los créditos hipotecarios se han abaratado, si bien es cierto que por razones que nada tienen que ver con la legislación urbanística.

(7) No obstante, los ayuntamientos tenían que contribuir a los costes de urbanización en la proporción correspondiente a su porcentaje de aprovechamiento lucrativo. Esta medida fue siempre mal recibida por los ayuntamientos, que buscaron fórmulas para «vender» su parte de aprovechamiento o convenir que no contribuirían a los costes de urbanización. La vigente Ley 6/1998 ha limitado al 10 por 100 el aprovechamiento lucrativo atribuido a la Administración, pero añadiendo que la legislación autonómica «podrá reducir la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo» (art. 14.2.c). En la práctica, la legislación autonómica ha interpretado esa posibilidad de «reducción» como «exención» pura y simple del deber de costear la urbanización. De este modo, la disminución del aprovechamiento lucrativo de la Administración establecida por la Ley vigente es más aparente que real, ya que el porcentaje es inferior, pero se compensa con la exención de la obligación de costear la urbanización.

(8) En síntesis, en las expropiaciones no urbanísticas (carreteras, obras hidráulicas y, en general, obras públicas de «fomento»), se aplicaban los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, lo que, en la práctica, suponía el recurso sistemático al criterio de equidad de su artículo 43, es decir, valores «de mercado», ya

que las reglas objetivas de la citada Ley no se han aplicado casi nunca. En cambio, en las expropiaciones urbanísticas (llevadas a cabo para la ejecución del planeamiento, en actuaciones aisladas o sistemáticas), se aplicaban las reglas de valoración de la propia Ley del Suelo, basadas en criterios fiscales. Sobre este dualismo, MENÉNDEZ REXACH (1989: 693 y siguientes).

(9) Para un estudio más detallado del significado de esta Ley, puede verse MENÉNDEZ REXACH (1999) y, en general, los trabajos publicados en el mismo n.º 252-253 de la *Revista Documentación Administrativa*.

(10) En síntesis, el esquema podría ser el siguiente:

1. *Espacios o áreas naturales*, que no serían urbanizables ni edificables, salvo excepciones justificadas. Este sería el actual SNU protegido.

2. *Áreas de nueva urbanización*, constituidas por terrenos sin especiales valores protegibles, cuya delimitación habría que justificar. En general, deberían ser ámbitos contiguos a los núcleos existentes, apoyando en ellos el crecimiento previsto. Este sería el actual suelo urbanizable delimitado o sectorizado.

3. *Áreas de actividades de interés público o social*, sin formar asentamientos o núcleos urbanos. Sería el caso de las actuaciones de interés público en SNU permitidas por la legislación vigente.

4. *Áreas de asentamientos difusos*. Núcleos rurales existentes, así como zonas en las que se admitiría la vivienda aislada en parcelas grandes, pero siempre con unas tipologías edificatorias peculiares, distintas de las de las áreas urbanas.

El esquema anterior, que sólo pretende ser un esbozo, trata de destacar, por una parte, el criterio primario de la facticidad para clasificar el suelo y, por otra, la potencialidad del suelo no urbano, susceptible de múltiples utilidades, aunque, lógicamente, no para localizar nuevos asentamientos de población.

(11) El presente trabajo se entregó para su publicación en julio de 2005, cuando en el seno del Ministerio de Vivienda se elaboraba el borrador de anteproyecto de la futura ley estatal del suelo. Con fecha 26 de mayo de

2006, el Gobierno remitió a las Cortes el proyecto de la citada Ley. En él se distinguen dos «situaciones básicas» de suelo, en la línea apuntada en este trabajo, pero con distinta denominación (suelo «rural» y suelo «urbanizado»). En ambas situaciones, el suelo podrá ser objeto de «actuaciones de transformación», que no se regulan en detalle por razones competenciales. También se prevé la modificación del régimen de valoraciones en coherencia con la situación básica del suelo, de modo que en un suelo «rural» se valora como tal, aunque vaya a ser objeto de transformación. No obstante, en este caso, se computa el valor de las obras realizadas, así como el porcentaje que determine la legislación autonómica (en función del grado de transformación) sobre la diferencia del valor del suelo en situación de origen y el que le correspondería si estuviera terminada la actuación. Lógicamente, no podemos entrar aquí en el comentario de estas novedades, sino sólo reseñar que el proyecto de ley confirma la tendencia apuntada en el texto.

#### BIBLIOGRAFÍA

BASSOLS COMA, M. (1973), *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid.

— (1996), «El derecho urbanístico de la Restauración a la II República: crisis de los ensanches y las dificultades para alumbrar un nuevo modelo jurídico-urbanístico», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, número 107-108, Madrid: 53-90.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., (2004), *Manual de Derecho Urbanístico*, 17ª edición, El Consultor, Madrid.

GARCÍA-BELLIDO, J., (1999), «La excepcional estructura del urbanismo español en el contexto europeo», en *Documentación Administrativa*, n.º 252-253 (septiembre 1998-abril 1999): 11-83.

MENÉNDEZ REXACH, A., (1989), «El valor único de inmuebles a efectos de cualquier actuación administrativa: un viejo problema no resuelto», en *Seminario de Valoraciones Administrativas de Bienes Inmuebles Ur-*

*banos y Comprobación de Valores*, Escuela de Hacienda Pública, Madrid: 693 y siguientes.

— (1994), «La propiedad en la nueva Ley del Suelo», en *Derecho Privado y Constitución*, n.º 3, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid: 63-130.

— (1996), «Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 107-108, Madrid: 127-148.

— (1999), «Planteamiento, contenido y alcance de la legislación estatal y su incidencia en la estructura y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística», en *Documentación Administrativa*, n.º 252-253 (septiembre 1998-abril 1999): 173-193.

MERELO ABELA, J. M., (1991), *La reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo*, Banco de Crédito Local, Madrid: 165 y siguientes.

PARADA, J. R., (1999), «La privatización del urbanismo español (reflexión de urgencia ante la Ley 6/1998 de Régimen del Suelo y Valoraciones)», en *Documentación Administrativa*, n.º 252-253 (septiembre 1998-abril 1999): 105-150.

PAREJO ALFONSO, L., (1979), *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, Madrid.

— (1996), «Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, n.º 107-108, Madrid: 149-166.

PERALES MADUEÑO, F. (1996), «La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975», en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, número 107-108, Madrid: 101-126.

ROCA CLADERA, J. (1999), «La valoración del suelo en la Ley 6/1998», en *Documentación Administrativa*, n.º 252-253 (septiembre 1998-abril 1999): 285-318.

RODRÍGUEZ, Julio, (2004), «El nuevo Ministerio y la política de vivienda», en el n.º 14 de la *Revista Volúmenes*, Granada, mayo-junio: 6.