

SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE SUELO



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 26 de junio de 2006, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 31 de mayo del año 2006, tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito de la Sra. Ministra de Vivienda, en el que se solicita, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente, para que ésta procediera a la elaboración de la propuesta de dictamen. En el curso de los trabajos de la citada Comisión, el 16 de junio compareció ante ella don Marcos Vaquer Caballería, Director General de Urbanismo y Política de Suelo del Ministerio de Vivienda, para explicar los objetivos del Anteproyecto y aclarar algunas cuestiones sobre las principales medidas recogidas en el mismo.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica, y una Memoria de impacto de género, en las que se razona, desde estas tres ópticas, el coste, ade-

cuación y oportunidad del Anteproyecto de Ley para definir un nuevo régimen del suelo, en el marco que compete al legislador estatal, en el que se garanticen las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes de la propiedad y, a la vez, por ser derechos constitucionales relacionados con las acciones de desarrollo urbanístico sobre el suelo, del derecho de libre empresa y del derecho a una vivienda digna y adecuada.

La Constitución Española establece, entre los principios rectores de la política social y económica, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, velando por la utilización racional de los recursos naturales, así como el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, a cuyo efecto los poderes públicos deberán promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. A su vez, en su artículo

149.1 se determina, entre otras, la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, así como para establecer las bases y coordinación de la planificación económica general.

En cumplimiento del mandato constitucional, tanto el Estado como las comunidades autónomas han promovido numerosas iniciativas normativas. Por lo que se refiere a la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones, en la actualidad se encuentran vigentes las siguientes normas:

- Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana. Conservan vigencia los preceptos no derogados por las leyes de suelo de 1992 y 1998. No obstante, salvo en Ceuta y Melilla, tiene mero valor supletorio de la legislación urbanística dictada por las comunidades autónomas.
- Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978. Aplicables todavía en la mayoría del territorio nacional dada la casi inexistente regulación de rango reglamentario en las comunidades autónomas.
- Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana. Artículos no anulados por la STC 61/1997 y no derogados por la Ley 6/1998.
- Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones. Excepto el artículo 38, declarado nulo por la STC 164/2001.

Como se reconoce en la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto, en los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diver-

so calado, la última de ellas en marzo de 2006, además de las dos operaciones de «legislación negativa» llevadas a cabo en las referidas sentencias del Tribunal Constitucional.

La doctrina del Tribunal, más allá de la anulación de diversos artículos de la legislación de suelo estatal por entender que colisionaban con competencias autonómicas, ha confirmado que la competencia de las comunidades autónomas en materia de urbanismo ha de coexistir con las que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 de la Constitución, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de aquéllas sobre el sector del suelo. Con carácter particular, la última de las sentencias citadas, acerca de la Ley 6/1998, sobre Régimen del suelo y valoraciones, apoyó la opción del legislador estatal de vincular la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad, en el sentido de que ello no significa la exigencia de ninguna clase específica de plan urbanístico, de forma que las expresiones «planeamiento general», «planeamiento de desarrollo», «planes de ordenación territorial», «legislación sectorial», «planeamiento sectorial», «sistemas generales» o «dotaciones públicas de carácter local» fueron interpretadas no como una opción urbanística del Estado sino como una mera referencia a cualquier plan o decisión de ordenación urbanística, cuestión ésta cuya decisión correspondería a cada comunidad autónoma.

Para el CES, la vivienda es un aspecto básico en la evaluación de la calidad de vida. Por esta razón, su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación incluye un apartado dedicado a la vivienda en cada edición anual de dicha Memoria. En ese contexto, tales ediciones han ido dando cuenta de los sucesivos cambios políticos y normativos que han afectado al mercado del suelo. Además de ello, el CES ha manifestado algunas opiniones y ha formulado algunas propuestas de carácter general en materia de suelo con ocasión de su Dictamen 4/1997, por propia iniciativa, sobre el Proyecto de Ley del Régimen del suelo y valoraciones, así como en su Informe 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*.

II. CONTENIDO

El Anteproyecto consta de 37 artículos, 6 disposiciones adicionales, 3 transitorias, 1 derogatoria y 3 finales. Los artículos se estructuran en un título preliminar y 5 títulos numerados, a su vez divididos en varios capítulos según las materias.

El título preliminar (artículos 1 a 3), denominado «Disposiciones generales», define el objeto de la Ley y los fines básicos de la acción de los poderes públicos con relación al territorio y al suelo.

El título I (artículos 4 a 9), se denomina «Condiciones básicas de igualdad en el estatuto de los ciudadanos». En él se establecen con carácter general los derechos y los deberes del ciudadano en relación con la materia, así como la forma en que la legislación regulará la iniciativa privada en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo.

El título II (artículos 10 a 19), contiene, bajo el literal de «Bases del régimen urbanístico del suelo», las reglas de carácter básico que, para el cumplimiento del objeto y principios de la Ley, han de seguir los instrumentos y las normas urbanísticas. En este título se encuentran tres de las principales novedades que pretende incorporar el Anteproyecto, que son: el cambio en la clasificación del suelo, de tres actuales (urbano, urbanizable y no urbanizable) a sólo dos categorías (suelo urbano y suelo rural); el establecimiento en los planes de una reserva como mínimo del 25 por 100 de la edificabilidad residencial para vivienda sujeta a un régimen de protección pública; y el cambio en el porcentaje de cesión de suelo para dotación en la promoción de actuaciones, que del 10 por 100 máximo actual pasa a establecerse como una horquilla entre el 5 y el 15 por 100, excepcionalmente reducible o incrementable (hasta el 20 por 100) por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

El título III (artículos 20 a 27), denominado «Valoraciones», desarrolla el régimen previsto para las mismas en los supuestos básicos de expropiación, reparcelación en defecto de acuerdo y responsabilidad patrimonial. Aquí se encuentra

otra de las novedades básicas del Anteproyecto, pues cambia la valoración por clasificaciones del planeamiento (lo que la Exposición de Motivos llama destino) por la valoración según su situación básica (rural, urbano). Para el suelo clasificado como rural establece como regla general el sistema de capitalización, frente al vigente sistema de valoración por transacciones de fincas análogas en el suelo no urbanizable; para el suelo urbano no edificado, el sistema propuesto para el cálculo del valor de repercusión establece como norma general el denominado método residual; para el suelo edificado o en curso de edificación, se propone atender al mayor valor de los resultantes cuando se atiende, por una parte, al determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente por el método de comparación o, por otra parte, al determinado por el método residual aplicado exclusivamente al suelo.

El título IV (artículos 28 a 30), titulado «Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial», contiene el desarrollo básico de estas materias. En líneas generales, reproduce los contenidos de la vigente Ley de Suelo sobre expropiación, pero adapta la reversión y la responsabilidad patrimonial a la nueva concepción sobre patrimonios públicos de suelo y las actuaciones urbanizadoras.

El título V (artículos 31 a 37) se denomina «Función social de la propiedad y gestión del suelo», y recoge también cambios sustantivos. Por una parte, se introduce el concepto, finalidad, destino y condiciones de enajenación de los llamados patrimonios públicos de suelo, que son los dotados con las cesiones de entre el 5 y el 15 por 100 que recoge el título II. Según el Anteproyecto, los ingresos derivados de la enajenación de esos patrimonios deberán destinarse a la conservación y ampliación de los mismos o a los usos propios de su destino. Dicho destino ha de ser la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o bien, con carácter excepcional, otros usos de interés social que habrán de estar tasados y comprendidos dentro de: los urbanísticos; los de protección o mejora de espacios naturales o de bienes

inmuebles del patrimonio cultural. Por otra parte, se establece el régimen básico (contenido, constitución, contraprestaciones, transmisión, gravamen y extinción) del derecho real de superficie, definido aquí como la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y en el subsuelo de una finca ajena manteniendo la propiedad temporal de las mismas, aunque también puede constituirse sobre las ya realizadas.

En las disposiciones adicionales se recogen varias novedades: la creación, en la primera, de lo que denomina Sistema de Información Urbana Público (aunque su concreción se remite al posterior desarrollo reglamentario, a su vez condicionado a lo que se concierte con las comunidades autónomas en la correspondiente Conferencia Sectorial); la atribución y regulación de potestades de ordenación urbanística para Ceuta y Melilla en la tercera; un sistema sustancialmente nuevo, en la sexta, en lo que se refiere a la composición y funciones de los órganos colegiados dependientes de la Administración General del Estado en materia de valoración de justiprecios expropiatorios, previendo la creación de una Comisión General de Valoraciones y de las Comisiones Territoriales de Valoraciones que

sustituirán a los actuales Jurados Provinciales de Expropiación.

El régimen transitorio está contenido en tres disposiciones que afectan a la reserva de suelo para vivienda protegida, a los deberes de las actuaciones de dotación y al régimen de valoraciones, respectivamente.

La disposición derogatoria única recoge, en la forma habitual, las disposiciones que serán derogadas.

La disposición final primera está dedicada al carácter del contenido dispositivo, distinguiendo entre condiciones básicas, disposiciones establecidas en el ejercicio de las competencias reservadas al legislador estatal, la aplicación en los territorios de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y el respeto a los regímenes civiles, forales o especiales. La segunda autoriza al Gobierno para refundir las disposiciones incluidas en el Anteproyecto y las que quedan vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Y la tercera autoriza al Gobierno para desarrollar, en el marco de sus atribuciones, el contenido del Anteproyecto.

III. OBSERVACIONES GENERALES

Con carácter general, el CES estima oportuno el Anteproyecto, toda vez que su inmediato antecedente, la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del suelo y valoraciones, ha sido fuente importante de conflictos de competencias con las comunidades autónomas, como ya ocurriera con la anterior Ley, así como objeto de importantes discrepancias en torno a la clasificación del suelo y al régimen de valoraciones. Sucesivos conflictos han motivado la anulación de varios preceptos y han llevado a que, en la actualidad, haya que atender a tres leyes estatales sobre el suelo y a dos sentencias del Tribunal Constitucional, que perfilan sustancialmente el contenido y alcance de tales normas.

Para lograr la superación efectiva de esa conflictividad resulta crucial, en opinión del CES, un amplio consenso. Ya en su Informe 3/2002, *La*

emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España, el CES puso de manifiesto, en sus propuestas acerca del suelo, que «el complejo reparto competencial en materia de planeamiento, desarrollo urbanístico, bases y desarrollo de la planificación económica y protección pública de la vivienda requiere potenciar un elevado grado de coordinación entre las corporaciones locales, las comunidades autónomas y el Estado».

Más allá de la coordinación interadministrativa, el CES valora positivamente la consulta abierta con agentes sociales y profesionales implicados respecto del Anteproyecto de Ley de Suelo y, por supuesto, su remisión para Dictamen a este Consejo, a diferencia de lo ocurrido en el año 1997 con el Anteproyecto de Ley de Régimen del suelo y valoraciones. Sin embargo, la importan-

cia del texto aconseja la ampliación de la consulta a otros agentes afectados a fin de obtener un consenso previo lo más amplio posible, que garantice un marco regulatorio del suelo con vocación de estabilidad y permanencia.

Tal vocación se refleja, para el CES, en la adopción por el Anteproyecto de un lenguaje propio, que evita —tal como dice la Exposición de Motivos— el uso de tecnicismos para no prefigurar un modelo urbanístico concreto y para regular los estados básicos y situaciones del suelo (rural y urbano) a los solos efectos de la Ley estatal, siendo las comunidades autónomas las encargadas de desarrollar, en el marco de sus competencias legislativas, las materias propias de la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda.

Partiendo de la definición de un estatuto de derechos y deberes ciudadanos respecto del suelo y de la determinación como funciones públicas de la ordenación territorial y el urbanismo, el Anteproyecto incorpora varios objetivos:

- El incremento de la transparencia, la eficacia y la participación pública en la ordenación y gestión del suelo.
- La exigencia de una mayor previsión e información sobre las infraestructuras y los recursos naturales disponibles y afectados en los procesos de transformación urbanística.
- Una mayor eficiencia en los mercados del suelo y mejor garantía y regulación de la participación de la iniciativa privada en los procesos de transformación de este recurso.
- La obtención de más suelo para el desarrollo de la política de vivienda por las Administraciones competentes.

Sobre el primero de esos objetivos, el CES considera adecuados, con carácter general, los contenidos del Anteproyecto. A este respecto valora especialmente la creación de un sistema público de información sobre suelo y urbanismo así como la previsión de la inscripción en el Registro de la Propiedad de determinadas circunstancias sobre el suelo a registrar, tales como la reserva

para vivienda protegida o el tratarse de suelo forestal incendiado. El conocimiento de estas circunstancias contribuirá, entre otras, a una mejor información de los agentes que operan en el mercado del suelo y, con ella, a una mayor eficiencia en la gestión de las numerosas actividades económicas que tienen relación, directa e indirecta, con ese mercado.

No obstante, el CES estima que, dentro del marco competencial que corresponde al Estado, debieran establecerse en el texto definitivo algunas reglas básicas que mejoren la participación de los ciudadanos, así como el cumplimiento de los plazos máximos para resolver procedimientos administrativos de aprobación, ordenación y ejecución.

Más allá de que es competencia de las legislaciones autonómicas el establecimiento de cada uno de los plazos temporales concretos en los que deben resolverse o acometerse cada uno de los criterios establecidos (participación del propietario del suelo en la ejecución de las actuaciones de urbanización, criterios de publicidad y eficacia en la gestión, contestación de consultas de las Administraciones públicas, etc.), sería preciso establecer reformas que limiten los elevadísimos plazos reales en los que se realiza la acción urbanizadora y que simplifiquen los trámites formales y burocráticos. En este sentido, en lo que respecta a la eficacia de las Administraciones públicas, tan importante como establecer multas o sanciones por dilación excesiva, por otra parte de ardua ejecución por la vía jurisdiccional, lo sería promover algún tipo de «código de calidad» de las propias Administraciones que las comprometiese a una tramitación diligente.

Asimismo, parece positiva la introducción en la Ley de la figura del agente urbanizador como elemento dinamizador de suelo, siempre y cuando se asegure convenientemente la responsabilidad pública y, en todo caso, la concurrencia y competencia de terceros. De modo que ante una hipotética dilación excesiva de los propietarios de suelo en dedicarlo al uso que le corresponde, la Administración debiera reservarse competencias para, directamente o a través de terceros, cual es el agente urbanizador, gestionar la urbanización del suelo.

Sobre el segundo de los objetivos del Anteproyecto, referido a infraestructuras disponibles y recursos naturales afectados, parece adecuada la introducción, en la ordenación de las actuaciones de urbanización, de evaluaciones sobre la sostenibilidad del desarrollo urbano previsto y más en concreto de informes sobre disponibilidad de agua, deslinde y protección del dominio público marítimo terrestre, y afección e impacto sobre carreteras y otras infraestructuras.

En relación con estas cuestiones, el CES opina que el Anteproyecto debería, además, hacer un mayor hincapié en los aspectos de rehabilitación, recuperación y mejora de suelos degradados ya urbanizados.

Ello remite al propio concepto de desarrollo sostenible, en el que se combinan tres vertientes: el medio ambiente, el crecimiento económico y la cohesión social. En este sentido, el CES sugiere reforzar estas dos últimas vertientes en el enunciado actual del Anteproyecto acerca de los principios que deben informar la acción de los poderes públicos con relación al territorio y al suelo. Su concreción requiere, entre otros, que los poderes públicos destinen suelo suficiente y adecuado al desarrollo de actividades productivas, en el marco de una concepción plural, pero integradora y equilibradora, del territorio.

Por otra parte, el respeto al medio ambiente y a la comunidad informa el llamamiento a que las ordenanzas locales concreten el contenido de los deberes del ciudadano y la eventual tipificación de infracciones y sanciones. El CES considera que el desarrollo local de estos deberes tendrá que conjugarse con el ejercicio del derecho de libre empresa en la organización de los trabajos referidos a urbanización, promoción y construcción.

Sobre el tercer objetivo, relacionado con la eficiencia en los mercados de suelo, el CES estima adecuado, con carácter general, el cambio en el régimen de valoraciones a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial. El régimen propuesto establece el necesario equilibrio entre el legítimo derecho del propietario del suelo a recibir un precio justo y la interdicción de la especulación y del enriquecimiento injusto de aquel que no ha ejercido sus derechos ni ha cumplido sus

deberes urbanísticos. Así, dado que pretende ajustar el valor del suelo a su situación real y no a las expectativas derivadas de su clasificación y categorización urbanística, el nuevo régimen de valoraciones puede redundar, por un lado, en una menor tensión especulativa sobre el mercado de suelo en general y contribuir, con ello, a una menor repercusión de este factor en los costes de la promoción inmobiliaria. Y, por otro lado, debería reducir el actual sobre coste de las actuaciones públicas que requieren suelo.

No obstante, el régimen de valoraciones propuesto puede suscitar dudas sobre la concreción, en su posterior desarrollo reglamentario, de los elementos que modulan la determinación del valor de capitalización del suelo calificado como rural a efectos de esta Ley.

Dentro de este mismo tercer gran objetivo, el CES saluda la decisión del Anteproyecto de proceder a regular en la Ley de Suelo el derecho real de superficie. Esto puede contribuir a desarrollar nuevas formas de promoción inmobiliaria con menor repercusión de suelo que ampliarían la iniciativa privada y dinamizarían la oferta de suelo.

En cuarto lugar, el objetivo de ampliar el suelo disponible para la actuación pública, tanto en desarrollos urbanísticos como para vivienda protegida, se plasma en el Anteproyecto en el establecimiento de una cuota de cesión de entre el 5 y el 15 por 100 y en la reserva de un mínimo del 25 por 100 de la edificabilidad residencial para vivienda protegida.

En las cesiones, más allá de la valoración sobre los porcentajes fijados, el CES quiere llamar la atención acerca de la necesidad de una efectiva dedicación de los patrimonios públicos de suelo, con ellas constituidos, a los fines previstos y no a sufragar, como viene ocurriendo con frecuencia en la actualidad, el gasto corriente de los ayuntamientos que, mediante su subasta, vienen introduciendo tensiones especulativas adicionales en el mercado. Habría además que intentar evitar una monetarización sistemática de las cesiones de suelo.

Sobre la reserva de edificabilidad para vivienda protegida, y asimismo con independencia de la valoración acerca del porcentaje adoptado, tan importante como establecer legalmente ésta es

implantar mecanismos que aseguren su efectiva plasmación en vivienda protegida. En la actualidad, aunque hay ya normas que recogen una reserva de este tipo, viene observándose con frecuencia que esto no se traduce en la ejecución real de viviendas protegidas.

Por otro lado, convendría reflexionar con más profundidad acerca del efecto inicial que esta reserva puede tener en la oferta y la demanda de los mercados de suelo y de vivienda, y más en concreto en la menor oferta a corto plazo de suelo para la promoción de vivienda libre. Esta reflexión debería partir de la finalidad de la reserva, que es proveer suelo para atender las necesidades de vivienda del segmento más desfavorecido de la población, idea que el CES comparte; pero también debería considerar ese otro segmento social que no alcanza a cumplir las condiciones fijadas para el acceso al mercado protegido y que encuentra enormes dificultades para el acceso a la vivienda en el mercado libre.

En principio, una menor oferta de suelo puede encarecer el mercado de vivienda libre; no obs-

tante, a medio y largo plazo, un efectivo relanzamiento de la vivienda protegida puede, al reducir la demanda, moderar ese encarecimiento. Asimismo, también a medio y largo plazo, los otros elementos previstos para reducir la especulación en el mercado del suelo, acelerar su generación y desarrollar fórmulas de promoción no estrictamente ligadas a la compraventa de suelo, pueden contribuir a generar más oferta y a reducir el precio. Pero, para ello, es imprescindible asegurar la efectividad de tales elementos, en dos sentidos: por una parte, adecuando el Plan estatal de vivienda al nuevo escenario que plantea el Anteproyecto; por otra, revisando el sistema de financiación de las entidades locales, impidiendo en todo caso que los ayuntamientos usen suelo reservado para vivienda protegida como forma de financiación de sus gastos corrientes. En todos estos aspectos, el CES insiste en que el desarrollo y el cumplimiento de lo dispuesto acerca de los patrimonios públicos de suelo son factores clave para el logro de los fines que se propone alcanzar la futura Ley de Suelo.

IV. OBSERVACIONES PARTICULARES

Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística

La regulación legal territorial y urbanística, reflejada en el apartado 2 de este artículo, debiera incorporar la ordenación por el poder público del uso y, en su caso, edificabilidad del suelo, así como de la transformación urbanística de éste cuando la misma proceda.

En el apartado 3, asimismo, se propone sustituir «propiciará» por «fomentará», por entender que este último término remite a un concepto con mayor definición en el sistema jurídico español.

Artículo 4. Derechos del ciudadano

En el contenido del artículo 4.a), es preciso hacer una referencia concreta al derecho de los ciudadanos, además de a una vivienda digna y adecuada, a que se promuevan políticas públicas que favorezcan un precio razonable de la vivienda, en función de su capacidad económica.

También en el ámbito de los derechos de los ciudadanos, sería preciso incluir una referencia específica a disfrutar de un ambiente urbano adecuado, que proteja los espacios naturales, culturales y paisajísticos que incorpora el suelo.

Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo

En este artículo cabría sugerir que se revise la redacción de su número 2 a fin de aclarar que la expectativa de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística no forma parte del contenido del derecho de propiedad del suelo, y así evitar posibles confusiones en su interpretación.

Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades

En la letra c) del apartado 1 de este artículo se propone añadir, como mejor proceda, una referencia que inste de la Administración el cum-

plimiento de los plazos de desarrollo de la urbanización conforme a lo que determine la legislación urbanística. De esta manera, la redacción equilibraría, en obligaciones respecto de los plazos, la posición de las Administraciones y la de los propietarios.

Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística

En la letra b) del apartado 5 de este artículo, referida al carácter positivo del silencio administrativo, se sugiere modificar la redacción actual para aclarar que se trata de dos supuestos distintos tras haber solicitado los informes preceptivos: que no se haya emitido ningún informe en el plazo prescrito; o que no se haya emitido ningún informe negativo en dicho plazo.

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

Respecto al apartado 2 de este artículo, el CES considera que debiera aclararse que la garantía real que en el mismo se establece está configurada en los términos del derecho registral. Ello dotaría de una mayor seguridad jurídica a las actuaciones de los actores implicados, respecto a los procedimientos de concurrencia aquí regulados.

Artículo 22. Valoración en el suelo rural

Como ya se expresó en las observaciones generales, el CES entiende adecuado el sistema establecido para la valoración de esta clase de suelo, que equilibra la definición de un precio justo para el propietario con la supresión de las expectativas derivadas de la mera asignación de usos y edificabilidades en el futuro. En este punto resultará crucial su desarrollo reglamentario, que deberá ajustarse a lo que preceptúa la redacción del artículo.

Para la valoración se ha adoptado el sistema consistente en capitalizar el valor de la renta real (o potencial si resulta mayor) anual del suelo para su propietario, pero corrigiendo ese resultado con una serie de criterios que parecen responder a lo que a veces se denomina «rentas de posición», es decir, no sólo al valor económico que indica el

rendimiento de la explotación del suelo sino también al que le proporcionan determinados intangibles: la mayor accesibilidad a los núcleos de población, a los centros de actividad económica, y a los parajes naturales de demanda social intensa. Esta corrección se limita, a su vez, con la prohibición de considerar en el cálculo la asignación de usos y edificabilidades que no hayan sido plenamente realizados.

Por otro lado, el CES considera que debieran recogerse también en las valoraciones los perjuicios, si los hubiese, en el rendimiento de la parte no expropiada, por la ruptura de la continuidad entre las fincas u otras circunstancias que podrían reducir la capacidad productiva de la explotación que subsiste o aumentar los costes de ésta.

Artículo 31. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas

En el apartado 3 de este artículo se establece que, en los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas, el contenido del derecho de propiedad del suelo no podrá ser minorado por la legislación autonómica en más de un 50 por 100. El CES tiene dudas acerca de que en lugar de afectar al contenido del derecho de propiedad del suelo, deba referirse a su valoración.

Sería oportuno asimismo que el Anteproyecto delimitase con mayor precisión en la venta o sustitución forzosa, tanto en este artículo como en el siguiente, los efectos sobre los derechos de terceros conforme a la legislación urbanística y registral.

Artículo 32. Régimen de la venta o sustitución forzosas

El Anteproyecto opta correctamente por no predeterminar un mecanismo concreto de venta forzosa, sino por la exigencia de adjudicación mediante procedimiento con publicidad y concurrencia. Pero el CES sugiere que, a fin de evitar procesos especulativos, se promueva que el procedimiento habitual sea el concurso y se limiten otras fórmulas, como la subasta, a casos excepcionales y, en particular, cuando dichos bienes no sirvan a los fines de la política de vivienda.

Disposición transitoria tercera. Valoraciones

El CES entiende adecuado que se establezca un periodo transitorio para aplicar la Ley de 1998. No obstante, en el caso del suelo urbanizable sin plazo fijado para su desarrollo, ese periodo transitorio —tres años— puede ser corto si cambian sensiblemente las circunstancias actuales de los mercados de suelo y vivienda. Por tal motivo, sería recomendable prever alguna cláusula para esa eventualidad, que permitiese revisar al alza dicho plazo.

Disposición final segunda. Delegación legislativa

En opinión del CES, será imprescindible elaborar un texto refundido para dotar de mayor claridad y seguridad jurídica al nuevo régimen estatal de suelo. Considera, por tanto, adecuada la delegación legislativa contenida en esta disposición para ese fin, aunque sugiere que se redacte de manera que no sólo faculte, sino que obligue al Gobierno a elaborar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de la futura Ley y los preceptos todavía vigentes de carácter estatal en otras normativas.

V. CONCLUSIÓN

El CES estima oportuno el Anteproyecto sometido a dictamen y considera adecuados los con-

tenidos del mismo, sin perjuicio de las observaciones generales y particulares antes formuladas.

Madrid, 26 de junio de 2006

V.º B.º

La Presidenta en funciones
Almudena Fontecha López

El Secretario General
Juan Luis Nieto Fernández

VOTO PARTICULAR

QUE FORMULAN LOS CONSEJEROS DEL GRUPO TERCERO, DON PEDRO BARATO TRIGUERO, DON CLAUDIO CABALEIRO VILLANUEVA, DON JOSÉ MANUEL GONZÁLEZ GIL DE BERNABÉ Y DON JOSÉ JOAQUIN PÉREZ DE OBANOS LISO

El dictamen del CES sobre el Anteproyecto de Ley de Suelo considera adecuados, con carácter general, los contenidos del Anteproyecto; opinión que comparten los firmantes de este voto particular, salvo en lo relativo al régimen de valoraciones del suelo.

El dictamen del CES expresa en sus observaciones generales, que el régimen propuesto puede redundar en una menor tensión especulativa sobre el mercado del suelo y en una reducción del actual sobre coste de las actuaciones públicas que requieren suelo.

En línea con esa consideración general, en las observaciones particulares al artículo 22 del

Anteproyecto de Ley, el dictamen reitera y desarrolla la opinión de que el sistema establecido es el adecuado para la valoración del suelo rural.

La discrepancia de los firmantes de este voto particular estriba en la valoración del contenido del artículo 22 del Anteproyecto de Ley, al entender que el sistema establecido no es adecuado para la valoración del suelo rural ya que cambia el método de comparación por el de determinación de la renta real o potencial; es decir, que el suelo rural a efectos de determinación del justiprecio así como a efectos urbanísticos será valorado según la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea mayor de ambas.

Además de ello, la determinación de la capitalización de la renta potencial [artículo 22.1.a) segundo párrafo del Anteproyecto de Ley], se determinará «atendiendo al rendimiento de la explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá en su caso como ingresos las subvenciones con carácter estable que se otorguen a los cultivos y a los aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada». Con el tenor literal del apartado mencionado, se puede llegar a situaciones de confiscatoriedad ya que no deja suficientemente claro el método designado para valorar la capitalización de la renta potencial.

Este sistema de valoración, aplicado al procedimiento expropiatorio, coloca al agricultor en una situación de insostenibilidad, con justiprecios muy por debajo de los resultantes de aplicar el método de comparación, el cual establece que el agricultor debe acreditar el valor de venta de parcelas próximas a la suya, para determinar el justiprecio, y aplicando esta forma de valorar el agricultor puede conseguir justiprecios «ceranos» al valor del mercado.

Además, el nuevo sistema establecido en el Anteproyecto de Ley no parece muy justo porque el agricultor generalmente mantiene la titularidad de las tierras muchos años, ya que la producción agraria es su medio de vida. Posteriormente, sobre estos terrenos actúan otros agentes a los que el Anteproyecto de Ley parece no atribuirles ningún efecto sobre la especulación, cuando la realidad cotidiana demuestra lo contrario.

Habría sido más oportuno para atajar la especulación, incrementar la carga tributaria en aquellas segundas transmisiones realizadas en un cor-

to espacio de tiempo ligadas a recalificaciones de terrenos, o bien distinguir entre personas físicas o jurídicas cuyo objeto social sea agrario de otras personas físicas o jurídicas con actividades inmobiliarias.

Otro aspecto a tener en cuenta es que en algunas comunidades autónomas la tendencia legislativa es intentar que se produzcan menos recalificaciones de suelo no urbanizable y si las hubiere, debían estar amparadas en un Plan General de Ordenación Urbanística o bien en un Concierto previo, exigiendo una paridad entre suelo que se va a recalificar y suelo que debe aportarse a la Administración de carácter no urbanizable especialmente protegido.

Esta normativa había sido muy valorada por el sector agrario, porque equidistribuía los beneficios del proceso urbanizador entre todo el sector.

Con el método de valoración establecido en el Anteproyecto de Ley pierden sentido estas iniciativas legislativas autonómicas y la adjudicación de este suelo «rural» se llevaría a cabo a muy bajo coste siendo el único perjudicado el agricultor.

Por ello, no parece que esta nueva norma vaya a reducir la especulación urbanística porque más allá de perjudicar al agricultor, no contiene instrumentos efectivos para abaratar ni el coste de las infraestructuras ni el precio final de las construcciones.

En conclusión, lo establecido en esta norma no parece ser una medida apropiada social ni económicamente ya que no se atajaría la especulación urbanística ni la especulación en el coste de las infraestructuras y se perjudicaría al agricultor.

Madrid, 27 de junio de 2006