

**DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN DEL
SUELO Y VALORACIONES**

I. ANTECEDENTES

En el Pleno del Consejo de 18 de junio de 1997, a instancias del Grupo Primero, se planteó la posibilidad de elaborar un Dictamen por propia iniciativa sobre el Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones. La propuesta se trató en la Comisión Permanente de 17 de julio, y se acordó elevarla al Pleno, que en su sesión de 23 de julio de 1997, aprobó por unanimidad la elaboración de un Dictamen a iniciativa propia sobre el Proyecto de Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Políticas Sectoriales y Medio Ambiente para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

El Proyecto de Ley del Suelo y Valoraciones tiene como telón de fondo la situación creada por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que ha declarado inconstitucional la mayor parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio. Esta situación obliga a recurrir en la materia regulada en los preceptos declarados nulos, a legislación previa, entre la que se encuentra el Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Real Decreto Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre promoción del suelo y agilización de la gestión urbanística, el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, sobre adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. También se encuentra en vigor la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales.

El Proyecto de Ley de Suelo y Valoraciones regula el derecho de propiedad del suelo, definiendo la clasificación del suelo, sus derechos y deberes, fija los criterios de valoración para la expropiación y los supuestos de expropiación e indemnizaciones.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos, 43 artículos agrupados en cinco Títulos, dos Disposiciones Adicionales, cinco Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final.

Título I: Disposiciones Generales de la Ley (art. 1-6)

El Título I establece las disposiciones generales de la Ley, señalando como objeto de la misma “definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio”. Como principios generales se contemplan los relativos a las facultades del derecho de propiedad del suelo, los criterios de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, que serán los fijados en la Ley; el papel de los entes públicos y el de la iniciativa privada en la acción urbanística; el principio general de reparto equitativo de beneficios y cargas derivados del planeamiento y, por último, los derechos de participación e información de los administrados en todos los procedimientos de planeamiento y gestión, así como un derecho a que la Administración competente informe por escrito del régimen y condiciones aplicables a una finca o ámbito determinado.

Título II: Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo (art. 7-22)

El Título II, que se refiere al Régimen Urbanístico de la Propiedad del Suelo, contiene dos Capítulos: el Capítulo I trata de la clasificación de suelo, mientras el Capítulo II regula los derechos y deberes de los propietarios.

Conforme a los preceptos del Capítulo I (artículos 7 al 11), el suelo se clasifica a los efectos de la Ley en urbano, urbanizable y no urbanizable.

- El **suelo urbano** se define como “el ya transformado por contar con acceso rodado, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, o por estar edificado al menos en las dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios”. También se clasifica como suelo urbano “los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo”.
- **Suelo no urbanizable** se considera a los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes:
 1. Que estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores referidos en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere justificadamente inadecuados para un desarrollo urbano racional.

- **Suelo urbanizable** será el que no tenga la consideración de urbano o de no urbanizable y podrá transformarse en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicables.

El Capítulo II sobre derechos y deberes de los propietarios de suelo (Artículos 12 al 22), contempla los que corresponden a los distintos tipos de suelo los cuales se ejercerán según declara el artículo 13, “de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable”. Ello implica la planificación de las Comunidades Autónomas en el marco de los derechos y deberes contenidos en el derecho de propiedad del suelo definido en el Proyecto, a fin de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional.

Derechos y deberes de propietarios de suelo urbano

Tendrán derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

Los deberes a cumplir serán los deberes tradicionales de urbanización:

- En el caso de los propietarios de terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización, completar a su costa la urbanización necesaria para que se conviertan en solar y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo.
- Los que carezcan de urbanización consolidada deberán costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización y ceder al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, así como el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales adscritos al ámbito en el que el planeamiento los haya incluido a efectos de gestión. Asimismo, cederán a la Administración el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento del

correspondiente ámbito. Este porcentaje tiene el carácter de máximo, por lo que podrá ser reducido por la legislación urbanística. Además deberán edificar los solares en plazo.

Derechos y deberes de propietarios de suelo urbanizable

Los propietarios de suelo urbanizable tendrán derecho a disfrutar y disponer de los terrenos según su naturaleza rústica y promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística.

Para la transformación de suelo urbanizable se establecen determinadas reglas:

1. Cuando en parte de dicho suelo el planeamiento general haya delimitado sectores o ámbitos, estableciendo las condiciones para su desarrollo, bastará con que los propietarios presenten ante el Ayuntamiento el correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación de conformidad con la legislación urbanística aplicable.
2. Cuando el planeamiento general se haya limitado a señalar criterios para la delimitación de los sectores o ámbitos, los usos incompatibles con la estructura general del territorio y las intensidades máximas de edificación u otras condiciones similares, los propietarios, antes de presentar el planeamiento de desarrollo para transformar el suelo, tendrán derecho a realizar una consulta previa a la Administración -comunicando las características básicas de actuación- acerca de la adecuación de la misma al planeamiento y a las previsiones de la ordenación territorial o de los planes y proyectos sectoriales, así como sobre las obras que habrán de realizar a su costa para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a dicha actuación. Dicha consulta tendrá carácter vinculante.

Se reconoce el derecho, con carácter excepcional, a que puedan ser autorizados usos y obras provisionales que no estén expresamente prohibidos por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento general, que habrán de cesar y se podrán demoler cuando lo acordare la Administración urbanística.

Los deberes inherentes al suelo urbanizable son:

- Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local.
- Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general incluya o adscriba al sector o ámbito correspondiente.
- Costear y ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales de actuación y las obras necesarias para ampliación o refuerzo de dichos sistemas, según el planeamiento general.
- Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el 10% del suelo correspondiente del aprovechamiento del sector o ámbito correspondiente, porcentaje que puede ser reducido por la legislación urbanística.
- Distribuir equitativamente los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de su ejecución material.
- Costear o ejecutar la urbanización del sector.

Deberes también serán el uso compatible con el planeamiento y la buena conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, quedando sujetos al cumplimiento de las normas de protección de medio ambiente y patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación. Los costes que puedan surgir para las obras necesarias de adecuación se podrán sufragar bien por los propietarios o bien por la Administración, según la legislación aplicable.

Derechos y deberes de propietarios de suelo no urbanizable

Los propietarios de suelo no urbanizable tendrán derecho a disfrutar y disponer de sus terrenos, pero su destino deberá ser el de uso agrícola, forestal, ganadero, cinegético u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Se podrá construir previa obtención de la correspondiente licencia municipal, siempre que se destine a la explotación agrícola y ganadera o para viviendas que guarden relación con el destino de las fincas. Se prohíbe expresamente la división de parcelaciones urbanísticas.

Título III: Valoraciones (artículos 23-31)

El Título III contiene reglas para determinar las valoraciones del suelo.

Como criterio general de valoración del suelo se establece el de su valor real y para determinar el valor de cada clase de suelo se fijan las siguientes reglas:

Para el **suelo no urbanizable**, se realizará comparación a partir de valores comprobados de fincas análogas, teniendo en cuenta situación, tamaño, y usos y aprovechamientos. Cuando esto no sea posible, se determinará según la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo.

El valor del **suelo urbanizable** no incluido en sectores o ámbitos delimitados por el planeamiento se determinará conforme al método aplicable para el suelo no urbanizable. En el caso de encontrarse delimitado por el planeamiento, su valor se obtendrá con la aplicación del valor básico de repercusión en polígono, deducido de las ponencias de los valores catastrales. Si estos no existieran o hubieran perdido su vigencia, se aplicará el método residual.

El **suelo urbano** admite varios criterios de valoración según la situación del suelo:

- Si no hubiera urbanización consolidada se aplicará al aprovechamiento resultante del correspondiente al ámbito de gestión en que esté incluido el valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales. En caso de reforma, renovación o mejora urbana, el aprovechamiento de referencia de cada parcela, a efectos de su valoración, será el resultante del planeamiento o de la edificación existente, si fuera superior.
- Para suelo urbano consolidado se aplicará el básico de repercusión del valor catastral, o de repercusión en calle corregido según la valoración catastral.
- Si no existe planeamiento o el mismo no atribuye aprovechamiento lucrativo al terreno, se realizará la media ponderada de los aprovechamientos de las fincas colindantes.
- También se aplicará el método residual en caso de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores catastrales.

Del valor total, se deducirán los costes correspondientes a los financieros y de gestión, de urbanización precisa y no ejecutada, los costes necesarios para que el terreno alcance

la condición de solar o costes adicionales en caso de que fuera suelo urbano sujeto a reforma interior, renovación o mejora urbana.

A efectos de expropiación regirán los mismos criterios de valoración con independencia de la finalidad que la motive y cualquiera que sea la legislación urbanística o de otro carácter que la legitime. Los mismos criterios se aplicarán en los procedimientos de reparto de cargas y beneficios cuando no exista acuerdo entre los propietarios afectados.

Se regulan también los momentos a los que han de referirse las valoraciones. En el supuesto de expropiación forzosa, al inicio del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto en caso de tasación conjunta; en otras actuaciones, al inicio del procedimiento o al momento de la publicación la aprobación definitiva del cambio de planeamiento.

La valoración de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones, etc. que se encuentren en el suelo se valorarán con independencia del mismo con arreglo a los criterios fijados en la Ley de Expropiación Forzosa y aumentarán así el valor total de inmueble, salvo si se hubieran tenido en cuenta por ser mejoras permanentes. Las indemnizaciones a favor de arrendatarios rústicos y urbanos se fijarán según la misma Ley.

El valor de las edificaciones será el de su coste de reposición, corregido según la antigüedad y estado según la normativa catastral.

La valoración de las concesiones administrativas y derechos reales sobre inmuebles a efectos de su constitución, modificación o extinción se realizará según las disposiciones sobre expropiación que determinen su justiprecio y subsidiariamente, según las normas de Derecho Administrativo, Civil o Fiscal de aplicación.

Si se expropia una finca gravada con cargas, se podrá justipreciar cada uno de los derechos o valorar el inmueble en su conjunto y que el Juzgado fije y distribuya la proporción correspondiente.

Titulo IV: Expropiaciones (art. 32-39)

El Titulo IV trata las expropiaciones, y establece el régimen jurídico al que se ha de someter su ejercicio por las Administraciones Públicas.

Se enuncian como posibles motivos o fines de la expropiación por razón de urbanismo, entre otros: a) ejecutar el planeamiento; b) obtener el suelo destinado a dotaciones

públicas o para la implantación, ampliación o mejora de los servicios públicos; c) ampliar el Patrimonio Municipal de Suelo u otros patrimonios públicos de suelo. Además, y en los supuestos y con los requisitos establecidos en la Ley de Expropiación Forzosa, por incumplimiento de la función social de la propiedad.

Se reitera que para la determinación del justiprecio se aplicarán los mismos criterios establecidos para valorar el suelo que se han fijado en el Título III, con lo que existirá un criterio único para valorar la propiedad del suelo, sea o no objeto de expropiación.

Se prevé que en todas las expropiaciones la Administración actuante pueda satisfacer el justiprecio por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente.

Se regulan, por último, los supuestos de reversión, que procederá cuando, por la modificación o revisión del planeamiento, se alterara el uso que motivó la expropiación, salvo que concurrieran determinadas circunstancias, como que el nuevo uso asignado estuviera justificado y fuera igualmente dotacional público, o que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.

Procederá igualmente la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo cuando como consecuencia de una modificación del planeamiento se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos y ello supusiera un incremento de valor de los mismos. Asimismo, si hubieran transcurrido diez años sin haber concluido la urbanización. Igual plazo y condición se aplicará en las expropiaciones de terrenos motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización.

Título V: Indemnizaciones (art. 40-43)

El Título V regula las indemnizaciones por alteración del planeamiento y por las limitaciones o vinculaciones singulares impuestas por éste que no sean susceptibles de distribución equitativa por los mecanismos de reparto de beneficios y cargas que establezca la legislación urbanística. Se establecen como supuestos indemnizatorios los siguientes:

- reducción del aprovechamiento antes de los plazos previstos de ejecución,

- o que transcurridos los plazos la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.
- Otras situaciones de fuera de ordenación surgidas por cambios del planeamiento no serán indemnizables.
- La alteración del planeamiento con licencia de construcción pero sin haber iniciado la edificación o con la obra ya iniciada.
- Limitaciones singulares para la conservación de edificios en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos.
- Gastos por proceso urbanizador que resulten inservibles por cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación.
- Anulación de licencia, demora injustificada en su otorgamiento o su denegación improcedente, pudiendo reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad.

Disposiciones Adicionales

La Disposición Adicional Primera establece una reserva en favor de la Administración General del Estado, a cuyo informe vinculante habrán de someterse los instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar a las exigencias de la Defensa Nacional.

La Disposición Adicional Segunda, a efectos de lo dispuesto en el Artículo 62 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, en la redacción dada por el Artículo 21 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece que tendrán la consideración de urbanizables los terrenos que así clasifique el planeamiento y estén incluidos en sectores, así como el resto del suelo clasificado como urbanizable a partir del momento de aprobación del instrumento urbanístico que lo desarrolle.

Disposiciones Transitorias

La Disposición Transitoria Primera define las equiparaciones de aplicación del régimen urbanístico del suelo. El suelo urbano y no urbanizable tendrán la misma categoría y el suelo urbanizable programado, suelo apto para urbanizar y suelo urbanizable no programado seguirán lo establecido para el suelo urbanizable.

Las restantes Disposiciones Transitorias determinan reglas de aplicación directa en función de la situación de los procesos de desarrollo y ejecución del planeamiento, obviando la exigencia de la previa adaptación de los planes para la efectividad de la nueva legislación.

Disposición Derogatoria

La Disposición Derogatoria deja sin vigor el Título Preliminar: objeto y finalidades de la Ley; el Título 1: Régimen urbanístico de la propiedad del suelo; el Título II.: Valoraciones y el Título V: Supuestos indemnizatorios, todos ellos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Deroga los Títulos que ha dejado vigentes la sentencia del Tribunal Constitucional.

Deroga asimismo los artículos 1,2 y Disposición Transitoria de la Ley 7/1997 de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales.

Disposición Final

La Disposición Final da carácter de legislación básica y de condiciones básicas del ejercicio de los derechos a la mayoría de preceptos establecidos en el presente Proyecto de Ley, correspondiendo el resto del articulado a la competencia exclusiva del Estado.

III. OBSERVACIONES GENERALES

El suelo es un bien básico para el comportamiento económico y la calidad de vida de una sociedad. Su escasez o abundancia, la rigidez o flexibilidad existente en su legislación no es indiferente, sino al contrario, tanto para los inversores empresariales como para el conjunto de los ciudadanos y usuarios de viviendas y dotaciones urbanas. La compra de una vivienda, donde el suelo es un elemento facilitador o encarecedor es la mayor

inversión que una familia suele hacer a lo largo de su vida. La facilidad o dificultad de encontrar suelo adecuado suele ser condicionante para la inversión empresarial y, con ello, para la creación de riqueza local. Es, pues, un factor decisivo en la vida económica y social. Por ello no se entiende cómo el Gobierno no ha solicitado al Consejo Económico y Social su opinión, más cuando el tema se complica con la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional. Ante esta ausencia y por el interés del problema, el CES, a iniciativa propia, realiza este dictamen sobre el Proyecto de Ley advirtiendo una especial dificultad derivada del escaso tiempo disponible, por lo avanzado del proceso parlamentario y motivada por no haber sido solicitada esta opinión ni en el tiempo ni en la forma adecuados.

Una de las primeras preocupaciones que surge ante este problema, y como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional, es el riesgo de la dispersión normativa urbanística que, si se confirma, llevaría a una situación de posibles tratamientos distintos y dispares en las Comunidades Autónomas, lo que redundaría en perjuicio del ciudadano, de la familia y de la empresa. Se hace pues un llamamiento a una razonable homogeneización normativa que convierta en comunes los puntos claves del tratamiento urbanístico.

La historia de los últimos años demuestra que el urbanismo se ha ido complicando y burocratizando hasta convertirse en materia de “iniciados”, situación que exige una especialización compleja y hace poco transparentes los criterios de su gestión. Se coincide, pues, con el planteamiento de la exposición de motivos del Proyecto de Ley en la que se define la complejidad como una innecesaria multiplicación de las intervenciones administrativas en las distintas fases del proceso, que carga el sistema de una alta discrecionalidad e induce a demorar procesos, limitar artificialmente la oferta del suelo y encarecer el producto final.

Todo ello lleva al Consejo Económico y Social a demandar, no sólo de la Ley Estatal sino también de las Autonómicas y, evidentemente, de sus gestores, una transparencia de criterios, una mayor simplificación urbanística, una gestión urbanística flexible que esté al servicio del administrado y de la comunidad y un acotamiento de la discrecionalidad administrativa que reduzca sus decisiones a la validación o no de los proyectos presentados bajo el único criterio de que se ajusten a la ley o al planeamiento urbanístico vigente. También se resalta la necesaria justificación razonada y ajustada a los criterios legales definidos en la negativa en las aprobaciones y licencias. Una vez aprobados estos

instrumentos tan sólo queda administrarlos de manera objetiva velando por la seguridad jurídica de todos y cada uno de los administrados. Dentro de esta línea, el CES considera necesario que la Administración aporte siempre una justificación razonada y pública en el caso de cambio de planeamiento.

La flexibilidad, la transparencia, la decisión administrativa ajustada a las normas y siempre motivada, la eliminación de los condicionantes artificiales que provocaban una limitación artificial del suelo son, al entender de este Consejo, puntos clave para conseguir un abaratamiento del suelo. Este último es uno de los objetivos fundamentales que debería orientar toda la legislación urbanística, pues en él coincide el interés colectivo. Parece razonable que un abaratamiento del suelo implicará un descenso del precio de la vivienda, de las oficinas, comercios y asentamientos industriales.

Evidentemente, este abaratamiento del suelo debe estar limitado por las condiciones que regulen la transformación en suelo urbano que, en todo caso, han de ser respetuosas con el medio ambiente y procurar que mejoren la calidad de vida. No se trata del “precio por el precio”, sino de un bien integrado en un entorno más humano y más benévolo con la naturaleza.

La transformación del suelo urbanizable en urbano deberá ser concretada en la legislación autonómica y el planeamiento local, basada en los criterios del legislador estatal y, en todo caso, atendiendo a la potestad irrenunciable del poder público de definir el modelo de ciudad que desea, su desarrollo y la estructura de su territorio. Aunque sí es recomendable que esta potestad del poder público se desarrolle conforme a las expectativas de los ciudadanos y de los inversores, pues serán estos quienes llevan a cabo, en última instancia, lo que previamente se ha planificado sobre el territorio.

Por otro lado, la reciente sentencia del Tribunal Constitucional viene a trastocar sustancialmente el hasta ahora vigente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Por tanto, la presente ley supone un esfuerzo por parte del legislador para definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo (a fin de garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional), regular la clasificación del mismo, los derechos y deberes de los propietarios, y régimen legal de expropiaciones, valoraciones e indemnizaciones. No podía ser de otro modo, habida cuenta de las competencias que el TC se ha encargado de recordar.

El CES apunta que la exposición de motivos recoge una serie de valores que considera positivos y que informan los criterios reguladores del articulado posterior:

- Se considera acertado que el legislador afronte la reforma desde la autocrítica, reconociendo una serie de **carencias y limitaciones del sistema anterior**. Carencias que son reconocidas por todos los agentes sociales, políticos y económicos a la vista de los precedentes.
- Es positivo el reconocimiento de la excesiva **discrecionalidad** a que había llegado el sistema anterior, que había provocado, en el mejor de los casos, una **carga administrativa fuerte** que incide en el encarecimiento del producto final.
- También merece mención el hecho de que se acepte la existencia de una **limitación artificial de la oferta** del suelo, debida a diversos factores, que debe desaparecer.
- Consecuencia de las disfunciones descritas del sistema anterior, se plantea la necesidad de una **mayor flexibilidad** y de un **acotamiento de la discrecionalidad** en la gestión de la Administración que debe favorecer a quienes quieran promocionar el suelo, con la imprescindible salvaguardia del interés público.
- Se reconoce que corresponde al planeamiento general la función imprescindible de configurar la estructura general del territorio conforme a la imagen de la ciudad que se desea.
- Por último, como dato positivo a tener en cuenta de la Exposición de Motivos, se encuentra el llamamiento del legislador estatal a una **continuación legislativa por parte de las Comunidades Autónomas**, de los criterios anteriormente resaltados, para que la reforma no quede vacía de contenido (no quede incompleta, se afirma).

Por último, el Consejo Económico y Social considera que los objetivos del Proyecto de Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones deben ser múltiples. Por una parte, tal y como se establece en la exposición de motivos del Proyecto, se debe contribuir a facilitar el aumento de la oferta de suelo y posibilitar el acceso al suelo urbanizado y con ello a la vivienda y la actividad empresarial. Se hace necesario así promover, ampliar y abaratar el suelo disponible en beneficio de la actividad económica y del empleo. Por otra parte, el aumento de suelo debe basarse en un desarrollo armónico de la ciudad, que permita un plural pero equilibrado e integrado modelo urbanístico que evite la segregación de barrios y la marginalidad de una parte de los habitantes de la ciudad, en aras de la

necesaria cohesión social y de las exigencias medio ambientales y de calidad de vida que demanda la sociedad.

IV. OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO

Artículo 6. Información y participación pública en el planeamiento y la gestión

El Consejo opina que, en aras de la seguridad jurídica, se debe dar al informe de la Administración, regulado en el punto 2 de este artículo, un plazo máximo dentro del cual la Administración deberá responder. La Administración debe pronunciarse por respeto al administrado y al propio proceso administrativo.

Asimismo el CES señala que el informe debe tener carácter vinculante para la Administración, tal y como regula el artículo 16.3. Dicho carácter debe mantenerse en tanto no se modifique el planeamiento, para evitar los perjuicios que ello pudiera suponer al plan de inversión basado en los informes.

Artículo 8. Suelo urbano

El Consejo estima que debería recogerse el inciso que figura en el Texto Refundido sobre la exigencia de que los servicios indicados sean adecuados para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir. De este modo, podrían tener calificación de suelo urbano los terrenos que contasen con los servicios previstos en este precepto, siempre que éstos fuesen adecuados, adecuación para servir a su fin que sería objeto de control administrativo previo a través de los correspondientes instrumentos de planeamiento.

Por ello el CES propone modificar el artículo 8.a) con la siguiente redacción:

- a) El suelo ya transformado por contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica **adecuados** o por estar edificados al menos en las dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios

Artículo 9. Suelo no urbanizable

El número 1 del artículo 9 contiene una definición de circunstancias objetivas que exigen clasificar como no urbanizable un determinado suelo, lo que es lógico; sin embargo, su número 2 introduce factores subjetivos en cuanto que se remite a las "consideraciones" del planeamiento general. Dicho número 2 contiene, a su vez, dos conceptos distintos. Por un lado, pretende sustituir el criterio económico del propietario de un terreno en función de apreciar un supuesto valor agrícola, forestal, ganadero, etc.; por otro lado, pretende que el planificador pueda también sustituir el criterio del propietario (o del urbanizador) declarando un terreno justificadamente inadecuado para un desarrollo urbano racional. En ambos casos, se trata de un intervencionismo injustificado.

Si partimos de la base de que los suelos que por razones objetivas (entre ellas las medioambientales) deben quedar excluidos del proceso urbano ya han sido definidos (en el número 1), no tiene ningún sentido que el planificador prefiera el valor agrícola (o forestal o cinegético) de un terreno a su posible valor urbanístico: esa es una decisión económica que corresponde únicamente al propietario.

Por ello, el CES propone la supresión del artículo 9.2. y la modificación del artículo 9.1.

Artículo 9.1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, *por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales* o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Artículo 11. Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento

El Consejo quiere resaltar el hecho de que la condición de suelo urbanizable o no urbanizable no puede depender de que el municipio tenga planeamiento o no. El artículo 11, que prevé que en municipios sin planeamiento el suelo que no sea urbano será no urbanizable, resulta desproporcionado con el espíritu de la norma. Hay que entender que la clasificación del suelo es un concepto estático, basado en la identificación de unas circunstancias objetivas para atribuirle dicha clasificación y que, por tanto, no son

susceptibles de alterarse discrecionalmente. Ello implica que un suelo sólo perderá su condición de no urbanizable si desaparece la razón objetiva que motivó dicha clasificación. Del mismo modo, para declarar no urbanizable un suelo (que antes fuese urbanizable) es preciso que haya sobrevenido una razón objetiva.

El CES opina que no parece lógico que la clasificación de urbanizable o no de un suelo dependa de algo que tiene que ver con la capacidad de gestión del municipio en que se ubica, según haya sido capaz o no de dotarse de un planeamiento mínimo. Parecería mas lógico, en lugar del texto actual del artículo 11, prever que las Comunidades Autónomas podrán establecer en la legislación urbanística la prohibición de edificar o urbanizar los suelos en aquellos municipios en los que no exista un planteamiento mínimo o hasta que lo tengan.

Artículo 14.2 y artículo 18.4 referentes a la cesión

Dentro de las obligaciones establecidas para el propietario se encuentra la cesión a la Administración actuante del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito. El CES considera que esta obligación de cesión, introducida por primera vez por la Ley de 2 de mayo de 1975 (aunque limitada al suelo urbanizable) supone un incremento del coste del suelo.

Si de lo que se trata es de recuperar parte de las plusvalías urbanísticas, lo correcto es utilizar los sistemas fiscales, lo que además es mas justo, porque no siempre se realizará una plusvalía igual y por tanto es injusto atribuir siempre un mismo porcentaje. Además, si la exigencia de cesión es simultánea a la atribución del aprovechamiento, el coste de la cesión será considerado un coste más del proceso urbanístico y recaerá sobre el consumidor final del suelo, en forma de comprador de vivienda; por tanto la única posibilidad de que el gravamen de plusvalía no se traslade al comprador está en disociar en el tiempo la adquisición de aprovechamiento y la exigencia de tributación por la plusvalía realizada.

El juicio de valor sobre esa obligación de cesión depende, directamente, del objetivo que el legislador se proponga: si lo que se desea es aumentar los ingresos de los municipios, la medida es correcta, si lo que se intenta es abaratar el precio del suelo, la medida es incorrecta.

Por tanto, si el legislador decide mantener la cesión, convendría clarificar su destino, y por tanto concederle un carácter finalista, bien sea destinándola a vivienda social o a servicios sociales de la comunidad, pero dándole un carácter público que revierta en la sociedad.

Artículo 16. Reglas básicas para el ejercicio del derecho

El Consejo opina que, en el ejercicio del derecho de consulta a la Administración acerca de la transformación a suelo urbanizable, la respuesta de la Administración debería darse en un plazo definido. Si transcurrido el plazo, la petición no ha recibido respuesta, se debería permitir la posibilidad de recurrir a la Comunidad Autónoma y que ésta responda en un plazo similar.

Esta respuesta debería siempre estar motivada siguiendo los dos criterios básicos que regula el punto 2 de este artículo, referidos a la adecuación al plan, concretamente:

- Adecuación al planeamiento y a las previsiones de ordenación territorial o de los planes o proyectos sectoriales.
- Si las obras han de realizarse a costa del propietario, que aseguren la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 18 de esta Ley.

Artículo 39. Supuestos de reversión

Aunque se fijan de forma más clara los casos de reversión de la expropiación así como los supuestos indemnizatorios, habría que igualar a 10 años los plazos de reversión de la expropiación en los diversos supuestos definidos en este artículo.

Disposición Transitoria Tercera

No se entiende por qué en el planeamiento en tramitación a la entrada en vigor de la ley no se obliga a adoptar ya la clasificación del suelo definida. Esto es alargar la aplicación de esta clasificación por un periodo de tiempo injustificable.

V. Conclusiones

El Consejo Económico y Social valora positivamente el esfuerzo realizado para mejorar las limitaciones encontradas en materia de suelo y explicitadas en la propia exposición de motivos de la Ley. Considera que hubiese sido obligada la remisión para la elaboración de Dictamen de este Proyecto de Ley de Suelo y Valoraciones, que tiene importantes efectos sobre el tejido económico y social. Asimismo, el CES considera oportuna la necesidad de elaborar una ley que simplifique las intervenciones administrativas y las cotas de discrecionalidad detectadas y que cubra las lagunas legislativas sobrevenidas tras la Sentencia del Tribunal Constitucional. Los objetivos de esta Ley, entre otros, deben incluir el facilitar el acceso al suelo y favorecer al desarrollo armónico de las ciudades, respetando la naturaleza y contribuyendo a un mayor calidad de vida. Finalmente, el CES estima que se debería evitar una dispersión normativa urbanística, y por tanto sería necesaria una razonable homogeneización territorial en materia de urbanismo y suelo. Sin más, se remite a las observaciones realizadas en el cuerpo del Dictamen.

Madrid, 17 de septiembre de 1997

El Secretario General

Vº Bº

El Presidente

Angel Rodríguez Castedo

Federico Durán López