

EL RÉGIMEN DEL SUELO EN EL NUEVO TEXTO REFUNDIDO 2/2008, DE 20 DE JUNIO: LA DEFINITIVA SUPERACIÓN DEL MODELO NORMATIVO DE 1998

AUGUSTO GONZÁLEZ ALONSO

Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado

Extracto:

ES objeto del presente artículo analizar de forma comparativa el contenido del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que derogó la inmediatamente anterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aunque manteniendo su contenido sustantivo por tener un propósito de refundición normativa), en relación con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Puesto que el nuevo texto refundido coincide en su contenido con la norma de 2007, salvo las adiciones materiales sustantivas que luego se comentarán, a continuación se hará referencia a la Ley 8/2007 y al Texto Refundido 2/2008 de forma indistinta.

Palabras clave: urbanismo, régimen del suelo, normativa comparada.

Sumario

1. Introducción y objetivos generales de ambas normas.
2. Sobre las disposiciones generales de ambas normas.
3. Régimen jurídico de los derechos y deberes.
4. Clasificación del suelo.
5. Régimen jurídico de valoraciones.
6. Régimen jurídico de la integridad patrimonial de la propiedad.

1. INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS GENERALES DE AMBAS NORMAS

Es objeto del presente artículo analizar de forma comparativa el contenido del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (que derogó la inmediatamente anterior Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, aunque manteniendo su contenido sustantivo por tener un propósito de refundición normativa), en relación con la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Puesto que el nuevo texto refundido coincide en su contenido con la norma de 2007, salvo las adiciones materiales sustantivas que luego se comentarán, a continuación se hará referencia a la Ley 8/2007 y al Texto Refundido 2/2008 de forma indistinta.

Para comenzar, es preciso tener en cuenta que el propósito del legislador al aprobar una y otra norma fue muy distinto. Así, la Ley 6/1998 (en adelante LRSV), que vino a sustituir al anterior Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, centró intensamente sus esfuerzos en la liberalización del mercado del suelo y en la flexibilización de los instrumentos con los que contaba la Administración pública y los propios particulares para la promoción de actuaciones urbanísticas. El propósito era aumentar la oferta de suelo con el fin de atender una demanda de crecimiento extraordinario y que había empezado a producir importantes tensiones en el mercado y en los precios. Reconociendo que el legislador estatal carecía de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, la norma pivota sobre el título competencial conferido al Estado por el artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española, que le atribuye la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, si bien declara el carácter básico de numerosos preceptos en función de la competencia exclusiva del Estado que le atribuyen las normas 4.^a, 8.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a del mismo artículo 149.1 de la Constitución Española. Efectivamente, la norma extiende su ámbito de aplicación a otras materias que inciden en el urbanismo y que, según el legislador (y como posteriormente avaló el Tribunal Constitucional en su importante Sentencia número 164/2001, de 11 de julio, al pronunciarse sobre el juicio de constitucionalidad a que fue sometida esa ley por sendos recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Navarra y Extremadura, así como por varios diputados de tres grupos parlamentarios), encuentran cobijo en otros títulos constitucionales habilitantes, como la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común. La clave de la política pública adoptada por el Gobierno de entonces, al presentar dicha ley al Parla-

mento, con el fin de aumentar la oferta de suelo, se basaba en que todo aquél que no se hubiese incorporado al proceso urbano y en el que no concudiesen razones para su preservación, sería calificado como suelo susceptible de ser urbanizado.

En cualquier caso, no se puede olvidar que las políticas liberalizadoras en materia de suelo ya habían comenzado mucho antes, como así sucedió con la aprobación de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales (que fue derogada en la parte correspondiente al suelo y urbanismo por la LRSV), saga que fue continuada con el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes, que eliminó numerosas previsiones normativas poco flexibles en esta materia.

Asimismo, se pretendió evitar la temida discrecionalidad en el ámbito urbanístico introduciendo algunas salvaguardias, como que la transformación del suelo sólo se podía promover ante la Administración pública, desde que se hubiese aprobado un planeamiento general que delimitase los ámbitos correspondientes o desde que las comunidades autónomas hubiesen establecido las condiciones para su desarrollo.

La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (en adelante LS) perseguía el mismo fin de aumentar la oferta del suelo para evitar las tensiones de demanda, pero los medios que previó eran bien distintos. Así, dentro de los principios y competencias constitucionales, el legislador estatal ha pretendido armonizar la convivencia de los principios de autonomía (que atribuye competencias a las comunidades autónomas en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda) y de igualdad en las condiciones básicas para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes en esta materia. Para ello, no regula técnicas urbanísticas concretas y se mantiene al margen de cualquier contaminación de las competencias autonómicas sobradamente reconocidas y perfiladas tras dos importantes pronunciamientos jurisdiccionales, como fueron las Sentencias del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y de 11 de julio de 2001. Al igual que la LRSV, la nueva norma de 2007 se basa esencialmente en el título competencial que se atribuye al Estado por el artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española, pero también basa su ordenación en la competencia exclusiva que le otorga la Norma Fundamental en materia de defensa (ex art. 149.1.4.^a CE), en materia de legislación civil (ex art. 149.1.8.^a CE), en el régimen de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (ex art. 149.1.13.^a CE), en lo que respecta a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en la legislación sobre expropiación forzosa y en el sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas (ex art. 149.1.18.^a CE), y en materia de legislación básica sobre protección de medio ambiente (ex art. 149.1.23.^a CE).

La nueva LS se separa definitivamente del régimen anterior, que regulaba la clasificación, convencida de su efecto perverso sobre la inflación de los valores del suelo, ya que incorporaba expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las previsiones urbanísticas de la Administración pública. Además, la norma también regula –como la LRSV– un estatuto jurídico básico de los derechos subjetivos y de los deberes nacidos del urbanismo, si bien no lo basa exclusivamente en el derecho de propiedad, ampliándolo a otros derechos como los de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos.

La LS también da entrada al concepto de desarrollo sostenible, el cual es aplicado al desarrollo socioeconómico de un país y que fue formalizado por primera vez en 1987, en un documento conocido como Informe Brundtland, fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en 1983, en la Asamblea General de las Naciones Unidas. El ámbito del desarrollo sostenible se entiende hoy en día integrado por tres grandes ámbitos: el ambiental, el económico y el social. En este sentido, la LS recuerda las teorías más modernas y aceptadas sobre el modelo de ciudad y asume como un principio general que el suelo, además de un recurso económico, es un recurso natural, escaso y no renovable.

Por fin, la Ley de 2007 persigue luchar eficazmente contra las prácticas especulativas y renetadoras de suelo, lo que cuenta con el apoyo normativo de importantes previsiones en la normativa penal. Así, el Título XVI de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de diciembre, del Código Penal, dedica veintidós preceptos a tipificar los delitos relativos a la ordenación del territorio, a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente. Sobre los primeros, el artículo 319 establece penas de prisión de 6 meses a 3 años, multa de 12 a 24 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de 6 meses a 3 años a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una construcción no autorizada en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o que por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección. Asimismo, se impondrá la pena de prisión de 6 meses a 2 años, multa de 12 a 24 meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de 6 meses a 3 años a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo una edificación no autorizable en el suelo no urbanizable. En todos los casos, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. Por lo que respecta al artículo 320 del Código Penal, se dispone que la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes, será castigado con la pena establecida en el artículo 404 del Código ¹ y, además, con la de prisión de 6 meses a 2 años o la de multa de 12 a 24 meses. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia.

Quizá también merezca la pena mencionar el estudiado título que se le ha dado a la nueva ley de 2007, «Ley de Suelo» y no «Ley del Suelo», debido a que no pretende ser una regulación global y omnicompreensiva del suelo, sino incidir en los aspectos del suelo que son de competencia del Estado, es decir, que regula el «suelo estatal», autoconstriniéndose al ámbito que exclusivamente le reconoce la Constitución Española en el artículo 149.1, así como la doctrina constitucional.

Es referencia obligada, tal y como se comentó previamente, y antes de finalizar este apartado, que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, ha sido igualmente derogada por el vigente Real Decreto Legis-

¹ Se refiere al delito de prevaricación, es decir, aquel por el que una autoridad o un funcionario público dicta, a sabiendas de su injusticia, una resolución arbitraria en un asunto administrativo. La pena prevista por la norma es la inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de 7 a 10 años.

lativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la LS. Recogiendo el testigo lanzado por la disposición final segunda de la LS, en virtud de la cual las Cortes Generales delegaron en el Gobierno la potestad de dictar un texto refundido tanto de esa norma como de los preceptos que quedaron vigentes del anterior Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, se aprobó y publicó el real decreto legislativo mencionado con el doble objetivo de aclarar, regular y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de estructurar y ordenar en una sola disposición normativa todos los preceptos dispersos y de distinta naturaleza procedentes del texto legal de 1992, adaptándolos al bloque de constitucionalidad y a la doctrina constitucional sobre las competencias que, en esta materia, ostentan tanto el Estado como las comunidades autónomas. Si se analiza la exposición de motivos de la norma delegada, se puede apreciar que se reproduce textualmente la misma exposición de la Ley 8/2007, añadiendo apenas un apartado IX en el que se anticipa el contenido de una serie de preceptos que regulan las actuaciones del Ministerio Fiscal a consecuencia de las infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio, las peticiones, actos o acuerdos procedentes en dichos ámbitos, las posibles acciones y recursos pertinentes y las normas referidas al Registro de la Propiedad.

Igualmente trascendente es destacar que el recientemente aprobado Texto Refundido de 2008 ha sido objeto, de nuevo, de sendos recursos de inconstitucionalidad promovidos por dos comunidades autónomas concretas: Madrid (rec. núm. 7231-2008) y La Rioja (rec. núm. 7020-2008). Dichos recursos impugnan numerosos preceptos de la norma delegada, con especial atención en todos aquellos que tienen carácter básico. En consecuencia, y a pesar de que parecía existir un criterio consolidado sobre las competencias que a cada uno de los entes públicos de base territorial le corresponde ejercer en materia de suelo y urbanismo, tras las dos reveladoras Sentencias del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 y de 11 de julio de 2001, el Alto Tribunal se verá obligado a pronunciarse de nuevo sobre esta materia, esperando que quede definitivamente despejada cualquier incógnita en un ámbito normativo tan acosado por las dudas jurídicas.

2. SOBRE LAS DISPOSICIONES GENERALES DE AMBAS NORMAS

Antes de iniciar un estudio más pormenorizado de los aspectos coincidentes y divergentes entre la LRSV y la LS de 2007, es preciso detenerse en el objeto de cada una de esas normas: la LRSV pretende definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional. En consecuencia, se puede concluir ya que el texto legal gira en torno al derecho de propiedad y a la competencia estatal atribuida por el artículo 149.1.1.^a de la Constitución Española. La LS de 2007 marca su ámbito objetivo en torno a las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal (obsérvese que ya no menciona «territorio nacional»), y pretende establecer las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en la materia. A simple vista, por tanto, parece que el ámbito objetivo de la LS es más amplio que el de la LRSV de 1998, puesto que no se centra sólo en el derecho de propiedad

para construir un estatuto de derechos y deberes, y puesto que amplía la definición objetiva de la norma más allá de ese régimen estatutario en materia de suelo (la exposición de motivos habla de «renovación más profunda»), si bien la LRSV también contiene, en sendos títulos específicos, el régimen de valoraciones, expropiaciones y el de supuestos indemnizatorios.

La renovación profunda a la que se refiere la exposición de motivos de la nueva normativa sobre suelo se fundamentará, por tanto, en los nuevos criterios de valoración del suelo, la nueva orientación con la que se abordan los derechos y deberes afectados por el urbanismo, y el desarrollo sostenible como un verdadero hito en la normativa sobre suelo que ha de presidir todas las actuaciones públicas y privadas, normativas y de gestión, relacionadas con el suelo.

Destaca, por su absoluta novedad respecto a la normativa anterior, la introducción de un nuevo artículo que relaciona el principio de desarrollo sostenible con las políticas públicas sobre el suelo, exigiendo ponderar éste como un recurso natural cuya utilización afecta a los ámbitos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas, la protección del medio ambiente y la prevención y reducción de la contaminación. En este sentido, el posterior artículo 13 de la LS blinda la preservación de los valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable y recuerda la limitación para alterar los espacios naturales protegidos o los espacios incluidos en la Red Natura 2000². El artículo 15 de la LS somete a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a evaluación ambiental, en concreto a un informe de sostenibilidad ambiental, a los informes sobre la existencia de recursos hídricos, de protección del dominio público marítimo-terrestre y en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, así como a un informe de sostenibilidad económica.

Asimismo, es novedoso el artículo 3.º de la LS de 2007, que define la ordenación territorial y urbanística como funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esto supone que se sitúan en el frontispicio de la ley la ordenación del territorio y urbanística, y que se impide la celebración de convenios urbanísticos que modifiquen el planeamiento; situación que, aunque excepcional, tenía amparo legal con la LRSV, por mucho que los convenios urbanísticos tengan como objeto habitual la gestión o ejecución urbanística. Y los apartados 2.º y 3.º de dicho artículo 3.º recogen unos principios de la gestión urbanística, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones públicas, dado el carácter básico de este precepto (ex disp. final primera.1 LS), entre los que se encuentran la dirección y control públicos del proceso urbanístico, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas (idéntica redacción que el art. 3.º LRSV, por cierto), el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados, y la participación privada en la gestión pública urbanística y de las políticas de suelo.

² La Red Natura 2000 es una red ecológica europea de áreas de conservación de la biodiversidad. Consta de zonas especiales de conservación designadas de conformidad con la «Directiva Hábitat», así como de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) establecidas en virtud de la «Directiva Aves». Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los hábitats más amenazados de Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad ocasionada por el impacto adverso de las actividades humanas. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea.

3. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS Y DEBERES

La LS de 2007 sistematiza un catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos que estaban escasa y dispersamente previstos en la LRSV. Si ésta última norma previó un estatuto jurídico de derechos y deberes referido exclusivamente a los propietarios de suelo (arts. 12 a 22), y sólo los artículos 3.º (participación de la comunidad en las plusvalías) y 6.º (información y participación pública en el planeamiento y la gestión) mencionan facultades de alcance general, los artículos 4.º y 5.º de la LS relacionan con precisión los derechos y deberes del ciudadano en general, con referencias absolutamente novedosas, como el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada (reiteración del art. 47 CE) y accesible (da entrada al principio de accesibilidad universal previsto en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad), libre de ruido y de otras inmisiones contaminantes (acogiendo los principios de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, y numerosa jurisprudencia del TS sobre la materia), el derecho a acceder a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, o el derecho a acceder a la información de que dispongan las Administraciones públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y la evaluación ambiental. Es evidente que se supera un déficit tradicional de nuestra normativa urbanística, que venía a reducir el Derecho urbanístico al derecho de propiedad, cuando ahora aquél comprende tres estatutos subjetivos básicos: los derechos de los ciudadanos, la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación (art. 6.º), y el de la propiedad del suelo.

Es muy importante destacar la preocupación y la relevancia que presta la LS de 2007 al problema de la vivienda, de acuerdo con la dura realidad de nuestro tiempo en este aspecto, sobre todo para los jóvenes y las personas con menores recursos. Se recuperan instituciones como la venta y sustitución forzosa o el derecho de superficie que no previó la LRSV anterior, reservando (ex art. 10 LS) un 30 por 100 de la edificabilidad residencial, con reserva, en todo caso, de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública. Sobre ello se volverá más adelante. En todo caso, y por su relación directa con las políticas públicas en materia de vivienda, es preciso mencionar aquí que la LS regula en sus artículos 33 y 34 el régimen jurídico de los patrimonios públicos de suelo, constituidos por los bienes, recursos y derechos que adquiere la Administración pública en virtud del deber que tiene el propietario de entregar a aquélla dicho patrimonio, según el porcentaje que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística (nunca inferior al 5% ni superior al 15%). La finalidad de ese patrimonio público es regular el mercado de terrenos, contar con reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. El destino exigido por la norma para esos bienes y recursos es la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque también podrán destinarse a otros usos de interés social.

Sobre el derecho de iniciativa privada en la urbanización y la construcción, aspecto que la doctrina ha etiquetado como «estatuto del promotor», es preciso reconocer su carácter novedoso, por cuanto se generaliza una figura como la del agente urbanizador, que ha sido muy utilizada en la normativa urbanística autonómica (sobre todo en la valenciana), y se establece que la urbanización es una función pública que sólo corresponde a la Administración, la cual puede encomendarla a un agen-

te privado, que puede ser o no propietario. Esto significa que el clásico derecho-deber a urbanizar, propio del propietario, se reduce con la LS a un derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización.

Sobre el derecho específico de propiedad del suelo, la nueva LS de 2007 reserva para su regulación los artículos 7.º, 8.º y 9.º, comprimiendo así en unos pocos preceptos la prolija previsión que al respecto establecía el Capítulo 2 del Título II de la LRSV de 1998. Ahora se parte del régimen estatutario de la propiedad del suelo, que resulta de su vinculación a destinos concretos, de conformidad con lo que disponga la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Además, el derecho de propiedad no integra la previsión de edificabilidad que realice dicha ordenación, sino que la patrimonialización de la edificabilidad se produce sólo cuando ésta se realice efectivamente, siempre que se cumplan todos los deberes y el levantamiento de cargas propias del régimen que corresponda. Es importante esta previsión, por cuanto ha de impedir exigencias económicas o patrimoniales por parte de los propietarios de suelo que quede incluido en un determinado instrumento de ordenación territorial y urbanístico. Especialmente, es importante en lo que se refiere al régimen jurídico de valoración de ese suelo y a las posibles indemnizaciones económicas y otros derechos de contenido patrimonial que podría exigir el propietario.

Si la LRSV distinguía con precisión los derechos y los deberes de los propietarios de suelo según su clasificación previa en suelo urbano, no urbanizable y urbanizable, la nueva LS de 2007 recoge el contenido del derecho de propiedad del suelo en dos preceptos: el artículo 8.º, dedicado a las facultades (de uso, disfrute, explotación y disposición del suelo) y el artículo 9.º, a los deberes y cargas (entre los que destacan los de dedicarlo a usos no incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, los de conservación y los de edificar en el caso del suelo urbanizado).

4. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Es muy notable la renuncia que la LS de 2007 hace a clasificar el suelo bajo esa clasificación clásica y tripartita que distinguía entre suelo urbano, no urbanizable y urbanizable. La LRSV es acreedora de dicha clasificación de antigua raigambre, y los artículos 7.º a 11 así lo recogen, mientras que la LS consagra, en su artículo 12, las situaciones básicas del suelo, distinguiendo tan sólo entre suelo rural y suelo urbanizado. La nueva ley deja de lado la clasificación anterior por entender que se trata de una técnica urbanística, que no corresponde al legislador estatal juzgar su oportunidad, reprochando a esa clasificación del suelo –según la exposición de motivos– haber contribuido a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos. No deja de ser paradójico el ejercicio de autodesapoderamiento que realiza el Estado cuando la doctrina constitucional, en la importante Sentencia de 20 de marzo de 1997, ya dispuso que la clasificación constituye el presupuesto de la misma propiedad del suelo, fijando tres posibles clasificaciones de las que se derivará un régimen jurídico distinto, encontrando esa clasificación un marco competencial perfecto en el artículo 149.1.1.ª de la CE. Asimismo, el Alto Tribunal entendió que la

citada clasificación es el presupuesto lógico-jurídico para la aplicación del sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios, por lo que entronca con la habilitación competencial del Estado realizada por la Constitución en el artículo 149.1.18.^a de la CE.

La nueva clasificación atiende a los estados básicos en que se puede encontrar el suelo según su situación actual (rural o urbana) y son la referencia para su valoración, como se verá posteriormente, por lo que deja de lado las consecuencias que esa clasificación ha venido teniendo a efectos urbanísticos y fiscales (según el tipo de suelo se aplican distintos tipos en el impuesto sobre bienes inmuebles, por ejemplo). Se inspira, por tanto, en la realidad natural y fáctica en que se encuentra el suelo, y se diferencia la situación y la actividad, el estado y el proceso. La terminación de las obras de urbanización es lo que otorga a un suelo este carácter, de modo que en relación con ello, el artículo 14 establece las reglas en virtud de las cuales las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas y terminadas.

En realidad, la delimitación de esas dos situaciones básicas del suelo responde a dos objetivos: establecer distintos métodos de valoración, según la situación fáctica o real de los terrenos, y delimitar el contenido estatutario del derecho de propiedad inmobiliaria.

Sobre el suelo rural, la LS de 2007 establece un régimen pormenorizado de utilización que ha de ser observado por todas las Administraciones públicas al tratarse de un precepto básico (ex disp. final primera.1 LS). Los usos posibles son el agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

5. RÉGIMEN JURÍDICO DE VALORACIONES

La LRSV regulaba en el Título III el régimen jurídico de las valoraciones de suelo a efectos de expropiación, cualquiera que fuese la finalidad que la motivase y la legislación urbanística o de otro orden que la legitimase. Ese mismo título regulaba el momento en que debían entenderse referidas las valoraciones, los criterios generales de valoración conforme a su clasificación urbanística y su situación (arts. 25 a 29 LRSV), la deducción del valor total de los costes de urbanización precisa y no ejecutada, los de financiación, gestión y promoción, así como las indemnizaciones procedentes; y los criterios de valoración de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones y arrendamientos, así como la valoración de las concesiones administrativas y los derechos reales sobre inmuebles.

En la LS de 2007 el sistema de valoraciones parece convertirse en una razón fundamental para su aprobación y dictado, según la exposición de motivos. El nuevo régimen se separa del anterior arrinconamiento (y no sólo por la inmediata LRSV, sino incluso de la prevista originariamente en la primera LS de 1956) de los criterios generales establecidos para ese tipo de operaciones con carácter general en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (en adelante LEF). La LRSV de 1998 valoraba el suelo conforme a su clasificación y categorización urbanísticas, es decir, partien-

do de cuál fuera su destino y no su situación real, con la intención de aproximar el régimen de valoraciones al mercado. La exposición de motivos de la LS se lamenta de los fallos y las tensiones especulativas ocasionadas por ese mercado del suelo, que lesionaron notablemente el principio de justicia y el sentido propio de la LEF cuando consagró el principio por el que las tasaciones expropiatorias no debían tener en cuenta las plusvalías que fuesen consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación, ni las previsibles para el futuro. Buscando impedir la especulación, el nuevo legislador de suelo desvincula la clasificación de aquél de la valoración, de modo que atiende a lo que hay en cada momento y no a lo que un planeamiento urbanístico dice que puede llegar a haber en un futuro. Siendo esto así, los artículos 20 a 27 de la LS disponen el ámbito del régimen de valoraciones, de modo que, como criterio general, el valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. Asimismo, el suelo será tasado según su situación y con independencia de la causa de valoración y del instrumento legal que la motive, especificando los artículos 22 y 23 la valoración del suelo rural y del suelo urbanizado. El resto de preceptos se refieren a las valoraciones propias de la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización, de la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación, y de la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

Quizá la novedad más trascendente en este ámbito sea el cambio en el sistema de valoración del suelo rural, abandonando el sistema de comparación, debido a que pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar la objetividad del sistema y la elusión de tensiones especulativas, de modo que se adopta el sistema de capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración. En el suelo urbanizado, el nuevo régimen ha intentado corregir algunas deficiencias del anterior, de modo que los criterios de valoración distinguen entre el suelo no edificado, el suelo edificado o en curso de edificación y el suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, con lo que se consigue que las tasaciones sean siempre actualizadas.

6. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INTEGRIDAD PATRIMONIAL DE LA PROPIEDAD

Los artículos 33 a 44 de la LRSV y los artículos 28 a 30 de la LS regulan lo que se conoce como las instituciones que garantizan la integridad patrimonial de la propiedad: la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en caso de lesionar los bienes y derechos de los particulares. Si en materia de expropiación forzosa coinciden esencialmente las mismas reglas en las dos normas, en lo que respecta a la institución reversional y a la responsabilidad patrimonial, la LS adapta sus previsiones a la concepción de patrimonios públicos de suelo y a las actuaciones urbanizadoras. La novedad más importante consiste en la regulación de un derecho de retasación [ex art. 29.2 b) LS] cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo debido a una modificación del instrumento de ordenación territorial o urbanística.

Más concretamente, ambas regulaciones parecen coincidir en aplicar, en los supuestos de expropiación forzosa por razón de ordenación territorial y urbanística, la normativa urbanística y, en su

defecto, la legislación general sobre expropiación (LEF de 1956). Coinciden también básicamente en lo que respecta a la declaración de utilidad pública y a la necesidad de ocupación ínsitos en la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, así como en el procedimiento para la determinación del justiprecio, conforme a los criterios de valoración legalmente previstos, en la ocupación e inscripción registral de las fincas o bienes afectados por el procedimiento expropiatorio; y en lo que respecta a los supuestos de reversión, se mantiene un mimetismo casi total, salvo que se reduce el plazo de 10 a 8 años de mantenimiento del uso dotacional público que motivó la expropiación para evitar la reversión y se introduce la retasación en los términos ya expuestos anteriormente.

Por lo que respecta a los supuestos indemnizatorios, la LRSV regulaba la indemnización por alteración del planeamiento, por alteración del planeamiento habiendo obtenido una licencia de construcción en vigor, por limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios y por otros supuestos, mientras que la LS de 2007 ha previsto el derecho de indemnización debido a las alteraciones de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, por cambio de la ordenación territorial o urbanística, por vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos, y por la modificación, extinción o anulación de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades. Esencialmente, la regulación en una y otra norma es muy semejante, avalada, además, por la declaración de constitucionalidad que hizo el Tribunal Constitucional en la meritada sentencia de 11 de julio de 2001, en la que se reconoce que todos los supuestos indemnizatorios de la LRSV tienen una clara incardinación competencial en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española en tanto se refieren a la legislación sobre expropiación forzosa y al sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (ex fund. de derecho 47, STC 164/2001).

Por fin, los supuestos de venta y sustitución forzosa son de nuevo regulados en la LS de 2007, ya que se había prescindido de esta regulación en la LRSV. Efectivamente, el incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación permiten la puesta en marcha, bien del instituto expropiatorio por incumplimiento de la función social de la propiedad, bien del régimen de venta o sustituciones forzosas (esta última consiste en la facultad de edificación para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario del suelo). Estos últimos instrumentos, junto con la regulación del derecho de superficie en los artículos 35 y 36 de la LS (derecho real, de 99 años de duración máxima, que atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas ³), puede decirse que son los instrumentos que están dirigidos más claramente a intervenir y aumentar la oferta del mercado inmobiliario.

³ Suele ser interesante para reducir el coste económico de las construcciones frente a los precios elevados del suelo. Por el lado del propietario del suelo, es interesante para quien no dispone de los recursos necesarios o no desea realizar obras sobre su terreno, pero que no quiera desprenderse del mismo. En ese caso, puede constituir un derecho de superficie para que el superficiario realice negocios que requieren grandes inversiones o una organización empresarial más o menos compleja que no está al alcance del propietario. Al finalizar el contrato, el propietario del suelo recupera el pleno dominio sobre éste, y puede que enriquecido, pues hará suyo todo lo construido en superficie.