



FECHA DE RECEPCIÓN: 23/06/2022
FECHA DE APROBACIÓN: 07/10/2022

EVOLUCIÓN RECIENTE Y CLAVES ACTUALES DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

Recent development and current keys on
spanish urbanistic law

Felipe Iglesias González*
Universidad Autónoma de Madrid

* Profesor titular de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid. ORCID iD: 0000-0002-1380-6738 Contacto: felipe.iglesias@uam.es
Este trabajo se ha desarrollado en el marco del proyecto TED2021-130900B-I00, Regeneración Urbana Climática (Reur-clima), financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y por la Unión Europea "NextGenerationEU"/PRTR, cuyos Investigadores Principales son Juan Antonio Chinchilla Peinado y Felipe Iglesias González.

Resumen:

El objeto del presente trabajo es analizar la evolución del derecho urbanístico español en democracia. La regulación urbanística española ha pasado de una homogénea regulación estatal a una regulación autonómica cada vez más heterogénea. A estos efectos, fue clave la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que incentivó que las comunidades autónomas aprobaran códigos urbanísticos propios, iniciándose un proceso de diáspora normativa que todavía perdura. También se estudia el contenido más representativo de la legislación estatal vigente, desde las situaciones básicas de suelo, hasta el régimen de actuaciones de transformación, pasando por el régimen de valoraciones.

Abstract:

The purpose of this paper is to analyse the evolution of Spanish urban law in democracy. Spanish urban regulation has gone from a homogeneous state regulation to an increasingly heterogeneous regional regulation. For these purposes, the ruling of the Constitutional Court 61/1997, of March 20, was key, which encouraged the autonomous communities to approve their own urban codes, initiating a process of regulatory diaspora that continues. The most representative content of current state legislation is also studied, from the basic situations of land to the regime of transformation actions, through the valuation regime.

Palabras clave:

Urbanismo – Actuaciones de transformación urbanística – Deberes legales – Convenios urbanísticos – Valoraciones – Legislación – Clases de suelo

Keywords:

Town planning – Town planning transformation actions – Legal duties – Town planning agreements – Appraisals – Legislation – Land classes

Sumario:

1. Introducción – 2. Evolución del urbanismo en España – 3. Claves de la vigente legislación estatal en materia de suelo – 4. Lista de Referencias

ABREVIATURAS

- CE:** Constitución española
- LS/90:** Ley 8/1990, de 25 julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo
- LS/98:** Ley 6/1998, de 13 de abril, del suelo y valoraciones
- LS/07:** Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo
- STC:** Sentencia del Tribunal Constitucional
- TRLS/76:** Real Decreto 1346/1976, de 9 abril, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976
- TRLS/92:** Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo
- TRLS/08:** Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
- TRLS/15:** Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

1. INTRODUCCIÓN

El derecho urbanístico español se caracteriza, entre otros aspectos, por el gran volumen normativo multinivel aplicable. Basta como ejemplo el dato de 179 normas vigentes relativas al urbanismo que aporta De la Cruz Mera (2020) en un artículo con un título más que significativo: “La insoportable cantidad de legislación urbanística en España”.

Todas las administraciones públicas producen normas que afectan al urbanismo y todas lo hacen al amparo de sus correspondientes títulos competenciales. El Estado cuenta con el TRLS/15, de casi 70 preceptos, que establece reglas de obligado cumplimiento para todas las Administraciones y los ciudadanos. Cada Comunidad Autónoma dispone de una Ley urbanística propia de una media de 250 preceptos que regulan aspectos nucleares como la clasificación del suelo y su régimen jurídico, los tipos de planes urbanísticos y su correspondiente procedimiento de aprobación, las herramientas de gestión urbanística y, entre otras materias, el régimen de intervención y de disciplina urbanística; en bastantes ocasiones, la Ley autonómica viene acompañada de uno o varios reglamentos de desarrollo. Por si no fuera suficiente, también los Ayuntamientos aprueban ordenanzas municipales, por ejemplo, en materia de licencias urbanísticas y declaraciones responsables y, en muchas ocasiones, son

las competentes para la aprobación definitiva de instrumentos de planeamiento que cuentan con su propias normas urbanísticas, más contenido normativo; como muestra de la densidad normativa que implican estas normas urbanísticas, el contenido, por ejemplo, de las normas urbanísticas del vigente Plan General de Madrid supone 10.000 palabras más que el Código civil español, que ya es volumen.

Semejante volumen normativo aboca inexorablemente a constantes conflictos normativos que dificultan no pocos proyectos inmobiliarios. Aunque no puede dejar de anticiparse que, a pesar de esta diáspora normativa, todavía existen elementos comunes que permiten resumir los aspectos esenciales del urbanismo en un cuadro, tal y como se recoge en el CUADRO 1 que se incorpora como anexo a la presente colaboración.

Descrita la situación actual, debe afirmarse, a renglón seguido, que no siempre fue así. Cuando se aprobó por el Estado el TRLS/92 únicamente una Comunidad Autónoma contaba con un código urbanístico propio y las normas urbanísticas de los instrumentos de planeamiento no alcanzaban, normalmente, la extensión y complejidad actual.

El punto de inflexión que explica el incremento exponencial de normativa urbanística autonómica se encuentra en la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 (en adelante STC), de 20 de marzo, que ha tenido una honda repercusión en el sistema normativo urbanístico español. Antes de explicar los efectos de esta sentencia sobre el sistema urbanístico español, será necesario analizar el proceso normativo habido en los últimos cuarenta y cinco años, desde el comienzo de la actual democracia, pues va a resultar fundamental para conocer el alcance de la citada sentencia.

El proceso legislativo relativo al urbanismo habido en España en los últimos cuarenta y cinco años se caracteriza por los elementos que, a continuación, se reseñan con carácter sintético¹.

2. EVOLUCIÓN DEL URBANISMO EN ESPAÑA

2.1 El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, su reforma y el Texto Refundido de 1992

Aprobada la Constitución española de 1978 (en adelante CE), se encuentran vigentes en España, entre otros, el TRLS/76 y sus reglamentos de desarrollo. El

¹ Un minucioso y clarificador análisis del histórico proceso legislativo en el ámbito urbanístico se puede encontrar en Menéndez Rexach (1996) y Parejo Alfonso (1996).

TRLS/76 fue modificado por la LS/90, que utiliza la caracterización de artículos como plenos, básicos y supletorios, intentando respetar las competencias autonómicas en materia de urbanismo, pero que no pretende una regulación completa del ámbito urbanístico.

Con posterioridad, el gobierno estatal aprobó el TRLS/92 que integraba: i) los preceptos de la LS/90 con su carácter supletorio, básico o pleno, según corresponda y ii) los preceptos del TRLS/76 que no habían resultado derogados por la LS/90 y actualizaba muchos de sus preceptos, incorporando, a menudo, la doctrina jurisprudencial (v.g.: supuestos de ruina); prácticamente todos ellos resultan incorporados con carácter supletorio en el TRLS/92.

El esfuerzo normativo del TRLS/92 fue notable. Trescientos diez preceptos que establecían de forma integrada el régimen jurídico del urbanismo, intentando respetar las competencias urbanísticas autonómicas, atribuyendo a buena parte de su contenido el carácter de supletorio, susceptible de ser desplazado por la normativa autonómica, en caso de existir.

2.2 Las medidas de liberalización del mercado del suelo

El siguiente paso en esta evolución histórica consiste en la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales, producto del cambio de gobierno que se dio en el Estado, pasando a tomar las riendas el Partido Popular. Este Real Decreto-Ley fue tramitado como proyecto de ley y dio lugar a la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales².

La Ley 7/1997, de 14 de abril, al igual que su precedente, el RDL 5/1996, de 7 de junio, pretende introducir mecanismos de liberalización en el mercado del suelo con el evidente propósito de reducir su precio y clara repercusión en los precios finales de las viviendas³.

² El Real Decreto 5/1996, de 7 de junio, dio lugar a una abundante bibliografía, entre la que merecen ser destacadas las siguientes obras: González Pérez (1996a); González Pérez (1996b); Jiménez de Cisneros Cid (1996); Perales Madueño (1996); Martín Hernández (1996); López Toledano (1996); García-Trevijano Garnica (1996); Porto Rey (1996); López Abarca (1996); Fernández-Figueroa Guerrero (1996); Porto Rey (1997a).

³ La bibliografía específica sobre esta norma es mucho menor que la existente sobre el RDL 5/1996, de 7 de junio. Un buen comentario de esta norma urbanística estatal se puede encontrar en Porto Rey (1997b).

Resulta sorprendente la economía con la que esta ley explica las medidas liberalizadoras aprobadas, que ni tan siquiera justifica, realmente en concordancia con el contenido de la norma que ha de provocar estos efectos liberalizadores, ya que consta, únicamente, de cinco artículos. Sin duda, la liberalización pretendida debe ir pareja, razonablemente, con la reducción de la normativa aplicable, pero resulta imposible modificar el régimen jurídico vigente en ese momento compuesto por los más de trescientos artículos del TRLS/92 con solo cinco preceptos: el resultado fue bastante caótico, provocando, en nuestra opinión, una evidente inseguridad jurídica que resultaba difícilmente compatible con las necesidades del mercado inmobiliario.

La gran novedad que, con la actual perspectiva, aportaba esta norma consistió en la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, configurándose una única categoría: el suelo urbanizable, a secas; en todo caso, la categoría de suelo urbanizable quedaba constituida por “los terrenos a los que el planeamiento general declare adecuados para ser urbanizados”, por lo que todavía no se atribuye a esta clase de suelo el carácter residual recogido en la LS/98, de forma que, en realidad, únicamente esta última ley obtuvo las verdaderas consecuencias de la integración de las categorías de suelo urbanizable programado y no programado a efectos de liberalización del mercado del suelo.

2.3 La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo

La situación de incertidumbre en la normativa urbanística creada por las leyes de liberalización del mercado del suelo se vio notablemente acrecentada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, auténtico récord por varios motivos, entre los que se encuentra su extensión, la durísima (casi unánime) crítica realizada por la doctrina y el elevado número de preceptos declarados inconstitucionales. Dado que vamos a analizar a continuación sus efectos, bastará con poner de manifiesto el vacío normativo que provocó la desaparición del ordenamiento jurídico de casi las dos terceras partes del TRLS/92, a pesar de la consideración como norma supletoria del TRLS/76, pirueta jurídica que salva buena parte de los muebles de esta situación jurídica.

Visto con la perspectiva del tiempo, la sentencia 61/1997 provocó un espectacular aumento de la normativa urbanística autonómica habida cuenta que la única forma de evitar la aplicación en sus territorios del TRLS/76 que había quedado desfasado, sobre todo a efectos de la gestión urbanística, con-

sistía en aprobar leyes urbanísticas que desplazasen la aplicación del citado TRLS/76. Sorprendía que se interpusieran recursos de inconstitucionalidad contra el TRLS/92 motivados en un vaciamiento de las competencias autonómicas por Comunidades Autónomas que no habían hecho prácticamente nada por regular sus competencias exclusivas en materia de urbanismo, cuando habían transcurrido unos quince años desde que recibieran las transferencias en materia de urbanismo. Un buen ejemplo de esta situación se encuentra en la Comunidad Autónoma de Cantabria, una de las Comunidades Autónomas que recurrió el TRLS/92, que se vio obligada a aprobar una ley transitoria (Ley 1/1997, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de suelo y ordenación urbana) para permitir que diversos municipios (entre ellos, Santander) pudieran seguir utilizando técnicas como el aprovechamiento tipo o las áreas de reparto declaradas inconstitucionales por la STC 61/1997 y que no se contenían en la normativa supletoria (TRLs/76).

2.3.1 Definición de la competencia de urbanismo y de las competencias estatales que pueden incidir sobre el urbanismo

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, acoge una definición amplia de urbanismo de manera que el contenido de esta competencia asumida con carácter exclusivo por todas y cada una de las Comunidades Autónomas en sus estatutos de Autonomía, incluidas las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se traduce en concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo. En concreto, el F. J. 6 de esta sentencia afirma: “El urbanismo como sector material susceptible de atribución competencial alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ‘ordenación urbanística’ como objeto normativo de las leyes urbanísticas” (F. J. 6.a).

En todo caso, a pesar de que las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas sobre la materia urbanismo y de la amplia configuración de esta competencia establecida por el Tribunal Constitucional, no es menos cierto que el Estado también ostenta competencias que inciden en el ámbito urbanístico. Los títulos que pueden incidir en el ámbito urbanístico son diversos, pero vamos a centrarnos en este análisis en dos: el comprendido en el artículo 149.1.1 CE y el que resulta de la competencia estatal para establecer normas supletorias, puesto que, sin duda, son los más relevantes, al menos a

los efectos de la verdadera comprensión de los fundamentos contenidos en la STC 61/1997, de 20 de marzo⁴.

2.3.2 Condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad

El artículo 149.1.1 de la Constitución española dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “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 todos los deberes constitucionales”.

Se trata de un precepto de claro contenido polivalente⁵ del que se pueden destacar las siguientes funciones definidas por la jurisprudencia constitucional: como instrumento de interpretación del resto de competencias estatales configuradas en la Constitución, como límite de las competencias autonómicas y, finalmente, ha sido caracterizado como verdadero título competencial susceptible de justificar la actuación estatal. En realidad, cabe afirmar la existencia de una línea evolutiva en el tratamiento de la jurisprudencia constitucional del art. 149.1.1 CE, que ha pasado de considerar este artículo como criterio interpretativo de las competencias estatales, en un primer momento, como un límite a las competencias autonómicas, en segundo lugar, para terminar afirmando el auténtico carácter competencial de este precepto, primero asociado a otro título competencial estatal y, finalmente y de manera rotunda en la STC 61/1997, de 20 de marzo, como verdadero título autónomo.

Tanto doctrina como jurisprudencia han utilizado el artículo 149.1.1 CE con exquisita prudencia a la vista de su formidable carácter expansivo, lo que ha provocado que tan solo progresivamente se haya dotado a esta competencia un verdadero contenido.

La jurisprudencia constitucional ha reconocido sin excesivos problemas y como una expresión más de carácter multívoco otorgado a este precepto por el Tribunal Constitucional el carácter competencial de la competencia *ex* artículo 149.1.1 CE, considerándolo como auténtica norma habilitadora de competencias, aunque habitualmente acompañada de otros títulos competenciales⁶.

⁴ Un estudio sobre el reparto de competencias en materia de urbanismo realizado con anterioridad a la STC 61/1997, de 20 de marzo, se puede consultar en Coscolluela Montaner (1991). Sobre los efectos de la STC 61/1997 se pueden consultar las siguientes obras: Pardo Álvarez (1997); López Ramón (1999) y Barnés (2002).

⁵ En este sentido, vid. Tudela Aranda (1993: 233).

⁶ En este sentido, se manifiestan las SsTC 6/1982, de 26 de febrero, sobre alta inspección en materia educativa; 32/1983, de 28 de abril, sobre registro sanitario de alimentos; 49/1984, de

La STC 61/1997, de 20 de marzo, ha definido con nitidez la incidencia del artículo 149.1.1 CE en relación con el derecho de propiedad, sentando, por primera vez en la historia del Tribunal Constitucional y aquí reside la gran novedad de la sentencia 61/1997, una doctrina jurisprudencial de carácter general que no solo sirve para resolver el conflicto planteado.

Desde una perspectiva positiva, la STC 61/1997, de 20 de marzo, afirma tajantemente, en su F. J. 7, que la “materia” sobre la que recae o proyecta el artículo 149.1.1 CE son los “derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos”.

Debe tenerse en cuenta que la jurisprudencia constitucional ha ido más lejos de los criterios recogidos en la STC 61/1997, de 20 de marzo y, con rotundidad la STC 33/2014, de 27 de febrero, en su fundamento jurídico cuarto, afirma que es “posible promover, a través de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.1 CE, mandatos, no ya genéricos sino específicos, recogidos en la Constitución como son los establecidos en el artículo 50 CE, en relación con las personas mayores, o en el art. 49 CE, en relación con las personas discapacitadas; toda vez que se debe entender que los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución (entre los que se cuentan los recogidos en los citados artículo 49 y 50 CE) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex artículo 149.1.1 CE”.

Dando un paso más, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que la utilización del título competencial recogido en el artículo 149.1.1 CE puede traer causa de la existencia de una disparidad normativa autonómica que justifique la intervención del Estado, en una especie de remedio o último recurso antes la utilización de las leyes de armonización (artículo 150.2 CE)⁷.

5 de abril, salas especiales de exhibición; 227/1988, de 29 de noviembre, sobre Ley de Aguas; 146/1989, sobre régimen de profesorado universitario; 13/1992, de 6 de febrero, sobre presupuestos generales para 1988 y 1989; y 235/1991, de 12 de noviembre, sobre régimen del profesorado universitario.

⁷ Expresamente, la STC 18/2017, de 2 febrero, en su fundamento jurídico cuarto afirma: “Conviene finalmente subrayar la posibilidad de que las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer ex artículo 149.1.1 CE sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias. Precisamente, la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese propósito. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el Gobierno de la Nación en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en la Exposición de Motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio a posteriori de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.1 CE es clara, y a ella

En lo que se refiere al alcance del derecho de propiedad urbana, la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional ha caracterizado el alcance de la competencia estatal en los siguientes términos (vid. F. J. 7):

- No se trata de bases en el sentido establecido por otros preceptos constitucionales: bases, legislación básica.
- Las condiciones básicas no equivalen ni se identifican con el contenido esencial de los derechos.
- El art. 149.1.1 de la Constitución Española únicamente presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, inmediata y directa, con los derechos que la Constitución reconoce.
- Las condiciones básicas han de ser las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta (F. J. 8).
- Al Estado le compete regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la igualdad básica en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (F. J. 8).
- El indicado título competencial únicamente tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones del ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo (F. J. 9).
- Habrá que distinguir aquellas normas urbanísticas que guardan una directa e inmediata relación con el derecho de propiedad y del que se predicen las condiciones básicas, de aquellas otras que tienen por objeto o se refieren a la ordenación de la ciudad, esto es, las normas que, en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación de los terrenos para la creación de la ciudad (F. J. 9). (V.g.: planeamiento, ejecución o disciplina

nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, F. J. 9: “si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas”. De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial”.

que, por lo tanto, resultan competencias ínsitas a la competencia de urbanismo).

- A través de esas condiciones básicas no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la administración local, en ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales (F. J. 9).
- El artículo 149.1.1 CE no puede amparar la configuración de técnicas concretas, por más que puedan incidir sobre la propiedad urbana, cuando exceden de la regulación de las condiciones básicas de las facultades y deberes fundamentales, como sucede en relación con el aprovechamiento tipo (artículos 95, 96, 97, 98 y 99 del TRLS/92), las unidades de ejecución (artículos 143, 151.1 y 3 TRLS/92) o la técnica de la reparcelación (artículo 166 TRLS/92) (F. J. 28.e). Sin embargo, en algún supuesto, el Tribunal Constitucional ha admitido la referencia meramente instrumental de estos elementos.
- Las normas estatales emanadas bajo la cobertura del artículo 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales.

Este entendimiento del Tribunal Constitucional del artículo 149.1.1 CE y su aplicación al derecho de propiedad ha sido objeto de numerosas críticas por parte de la doctrina. Podemos resumir estas críticas en las manifestadas por Menéndez Rexach (1997) que pueden sintetizarse en las siguientes:

- I. No se entiende la afirmación de que la competencia estatal del artículo 149.1.1 CE es específica y concreta cuando del significado de este precepto y de la propia argumentación del TC se desprende justamente lo contrario: esto es, que es genérica y abstracta, puesto que se refiere a todos los derechos y deberes constitucionales y a la propiedad en todos los ámbitos en que este derecho se proyecta.
- II. La definición de las condiciones básicas realizada por la jurisprudencia constitucional tiene carácter tautológico, sin que su definición sea coherente con todos los supuestos a los que se aplica.
- III. No resulta convincente la distinción realizada por el Tribunal Constitucional de las condiciones básicas con respecto a los conceptos de bases o legislación básica, dado que, en resumidas cuentas, la articulación de las

competencias estatales con las autonómicas en todos los supuestos responde al mismo esquema legislación básica-desarrollo, pues finalmente el legislador autonómico ha de atenerse a lo dispuesto por la normativa estatal.

- IV. El respeto a la competencia autonómica no conduce necesariamente a la consideración de las condiciones básicas como reglas mínimas, habida cuenta que no puede identificarse la prohibición de regulación detallada con la reducción a la mínima expresión del alcance de la competencia estatal, pudiendo definirse estadios competenciales intermedios.

Sin embargo, puede entenderse que, en alguna medida, la jurisprudencia constitucional ha superado esta limitada interpretación del alcance de las competencias recogidas en el artículo 149.1.1 CE. Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado que la utilización del título competencial recogido en el artículo 149.1.1 CE puede traer causa de la existencia de una disparidad normativa autonómica que justifique la intervención del Estado. Expresamente, la STC 18/2017, de 2 febrero, en su fundamento jurídico cuarto afirma:

Conviene finalmente subrayar la posibilidad de que las condiciones básicas que el Estado considere necesario establecer ex artículo 149.1.1 CE sean establecidas con posterioridad al dictado de la normativa que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus propias competencias. Precisamente, *la imposición de condiciones básicas puede ser consecuencia de las disparidades regulatorias autonómicas resultantes cuando éstas afecten a la igualdad de ejercicio de un derecho o deber fundamental y se ciñan a ese propósito*. Así ha ocurrido en este caso, tal como invoca el gobierno de la nación en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, en la exposición de motivos y en sus alegaciones al presente conflicto. La consecuencia de este ejercicio a posteriori de la competencia estatal derivada del artículo 149.1.1 CE es clara, y a ella nos referimos en nuestra STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9: *“si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas”*. De manera que resulta lógico el acompañamiento de la introducción estatal de condiciones básicas de una regulación con una cláusula de acomodación de la normativa autonómica previa a las nuevas disposiciones en un plazo de tiempo prudencial.

Cabe enfatizar el gran alcance de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE que admite, por ejemplo, esta misma STC 18/2017, de 2 febrero, amparando perfectamente la constitucionalidad de preceptos tan precisos y concretos como el que establece definición de las tarjetas de estacionamiento de vehículos au-

tomóviles para personas con discapacidad que presenten movilidad reducida o qué personas en concreto tienen derecho a beneficiarse de las autorizaciones contenidas en las tarjetas de estacionamiento. De esta forma, consideramos que se supera la concepción minimalista⁸ de la competencia estatal recogida en el artículo 149.1.1. CE que afirmaba la STC 61/1997, de 20 de marzo.

2.3.3 Análisis de la competencia estatal para aprobar normas con carácter supletorio

La delimitación jurisprudencial del alcance de la cláusula de supletoriedad contenida en el artículo 149.3 CE está vinculada necesariamente al propio proceso de asentamiento del mapa autonómico trazado por la Constitución. El Tribunal Constitucional comenzó otorgando a la cláusula de supletoriedad una interpretación que posibilite “evitar vacíos en el sistema normativo del Estado Autonómico” (v.g.: STC 5/1981 F. J. 23; doctrina reiterada en la STC 62/1990, F. J. 10.a.5.), habida cuenta la “potencial heterogeneidad” de los ámbitos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas⁹.

Esta función de la cláusula de supletoriedad fue expresamente asumida por la jurisprudencia constitucional. La nómina de sentencias del Tribunal Constitucional que, de una o de otra manera, contienen esta concepción de la cláusula de supletoriedad es ciertamente considerable, entre las que merecen ser reseñadas las siguientes: SsTC 5/1982, de 13 de febrero; 69/1982, de 23 de noviembre; 49/1984, de 5 de abril; 95/1984, de 18 de octubre; 53/1988, de 24 de marzo; 227/1988, de 29 de noviembre y el Auto del Tribunal Constitucional de 21 de julio de 1987¹⁰.

Sin embargo, esta función supletoria de la normativa estatal en evitación de los vacíos normativos ha de reconsiderarse, necesariamente, cuando nos

⁸ Utiliza esta expresión Menéndez Rexach (1997:53).

⁹ La STC 118/1996 resume perfectamente esta consideración en su F. J. 5 al comentar el contenido de la STC 15/1989, F. J. 1, en los siguientes términos: “En esa misma sentencia se explicitó la razón por la cual el Tribunal ha venido salvando la validez de numerosas disposiciones estatales, a pesar de haber sido dictadas en ámbitos asumidos como competencia exclusiva por Comunidades Autónomas promotoras de recursos de inconstitucionalidad o conflictos de competencia, respecto las cuales esas disposiciones eran declaradas meramente inaplicables o aplicables en grado supletorio, pero no inválidas o nulas. La razón estriba simplemente en que el tribunal participa de una premisa determinada: la «potencial heterogeneidad» que tienen, en el sistema español, los ámbitos competenciales de las distintas Comunidades Autónomas (STC 53/1988, F. J. 1), esto es, los «diferentes niveles competenciales» en una materia entre unas y otras Comunidades Autónomas (SsTC 15/1989, F. J. 1, *in fine*, 214/1989, F. J. 3)”.

¹⁰ Un resumen de esta jurisprudencia se puede consultar en Lasagabaster Herrarte (1991).

encontramos ante una asunción competencial uniforme por parte de las Comunidades Autónomas, esto es, cuando todas y cada una de las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre determinada materia como sucede de forma clara en el ámbito del urbanismo; y ello si se quiere salvaguardar el verdadero significado de la autonomía política, de la que es verdadero trasunto la autonomía normativa predicable de las Comunidades Autónomas. La formulación de una nueva acepción de la función de la supletoriedad se lleva a cabo, fundamentalmente, a través de tres Sentencias: las SsTC 147/1991, de 4 de julio, 118/1996, de 27 de junio y, finalmente, 61/1997, de 20 de marzo, en clara concordancia con las posiciones mantenidas por determinado sector doctrinal¹¹.

Finalmente, la STC 61/1997, de 20 de marzo, se limita a obtener consecuencias de la doctrina establecida en la doctrina anterior. En efecto, después de citar y recoger la doctrina jurisprudencial establecida por las SsTC 147/1991 y 118/1996, el F. J. 12, en su letra d), de la STC 61/1997 afirma que:

“(...) si la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo”.

De esta manera, el Alto Tribunal declara inconstitucional la disposición derogatoria del TRLS/92 en cuanto deroga normas que tienen carácter supletorio, pues tal carácter ha de tener la normativa “previa a la constitución de los órganos de poder de todas las Comunidades Autónomas” (*ibidem*).

Siguiendo la línea doctrinal que había elaborado con anterioridad el propio Tribunal Constitucional, sobre todo a raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991, el Tribunal Constitucional establece la siguiente doctrina jurisprudencial:

- i. Es preciso reducir el concepto de supletoriedad a sus correctos términos de función, cuya operatividad corresponde determinar a partir de la norma reguladora del ámbito material en el que se va a aplicar el derecho supletorio y no desde éste, es decir, como función referida al conjunto

¹¹ Esta nueva jurisprudencia concuerda, al menos en parte, con el análisis que sobre la cláusula de supletoriedad realizan Balza Aguilera y De Pablo Contreras (1987, p. 421). Un riguroso análisis de esta evolución jurisprudencial en Gómez Puente (1998).

del ordenamiento jurídico, cuyo valor supletorio debe obtenerse por el aplicador del Derecho a través de las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica, y no ser impuesta directamente por el legislador desde normas especialmente aprobadas con tal exclusivo propósito, para incidir en la reglamentación jurídica de sectores materiales en los que el Estado carece de todo título competencial que justifique dicha reglamentación (F. J. 12.c).

- II. Con base en esta doctrina, resultan viciadas de incompetencia y, por ello, nulas las normas que el Estado dicte con el único propósito de crear derecho supletorio del de las Comunidades Autónomas en materias que sean de la exclusiva competencia de éstas, lo cual no es constitucionalmente legítimo cuando todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia como exclusiva y en un mismo grado de homogeneidad (F. J. 12.c).
- III. Para el Tribunal Constitucional, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 *in fine* de la Constitución (F. J. 12.c).
- IV. Finalmente, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 afirma que «la cláusula de supletoriedad tampoco puede ser un título que permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo o para derogarlo (F. J. 12.d).

La doctrina ha criticado reiteradamente esta doctrina jurisprudencial sobre el principio de supletoriedad¹², aunque es defendida por otros autores¹³.

El Tribunal Constitucional otorga una absoluta rigidez de la normativa estatal supletoria que podemos denominar preautonómica, ya que se caracteriza, tal y como afirma el Tribunal Constitucional, por ser la normativa estatal vigente en el momento en que se constituyen los órganos de poder de las Comunidades Autónomas. Por ello, la normativa supletoria estatal no podrá ser objeto de

¹² Entre estas críticas, resaltan las realizadas por los siguientes autores: Peñaranda Ramos (1997); Requejo Pagés (1997); Biglino Campos (1997); García de Enterría (1997); Gómez-Ferrer Morant (1998); Betancor Rodríguez (1997).

¹³ Vid. por ejemplo, Leguina Villa (1997); Lasagabaster Herrarte (1999); Barnés (2002, p. 80).

mejora o reforma por parte del Estado, puesto que la normativa supletoria no se encuentra ya bajo su disposición, pero tampoco podrá ser objeto de variación directa (modificación o derogación) por parte de las Comunidades Autónomas puesto que, en principio, la función de supletoriedad no se encuentra en manos de las Comunidades Autónomas, aunque sin duda sí podrán desplazar la aplicación de estas normas estatales, a través de la aprobación de una norma autonómica.

La diferencia entre la posición de las Comunidad Autónomas y la del Estado con respecto a la normativa supletoria estatal radica en que mientras que las primeras pueden desplazar la función de supletoriedad directa que significa la ausencia de normativa autonómica sobre una determinada materia a través de la aprobación de una norma sobre esa materia, en virtud de su autonomía política, el Estado no dispone de esa posibilidad por lo que no podrá alterar en ningún caso su propia normativa estatal de carácter supletorio preautonómica. De esta manera, la normativa estatal supletoria que afecte a ámbitos materiales en los que las Comunidades Autónomas ostenten competencias, ya sean exclusivas o compartidas, únicamente podrá ser desplazada directamente a través de una norma autonómica. En el mismo sentido, la normativa autonómica tampoco podrá producir la derogación de la normativa supletoria estatal, puesto que el efecto derogatorio no juega entre disposiciones relacionadas a través del principio de competencia¹⁴.

2.3.4 Efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 sobre el ordenamiento urbanístico español

En síntesis, la STC 61/1997, de 20 de marzo, provoca los siguientes efectos sobre el ordenamiento jurídico vigente hasta ese momento:

¹⁴ En este sentido, se manifiesta expresamente Díez-Picazo Giménez (1990, p. 129), para quien la única vía para la derogación de la normativa supletoria es la previa asunción de esta antigua regulación estatal, pero nótese que esta derogación del “contenido” de la antigua normativa estatal, ahora asumida por la Comunidad Autónoma, no evita que un operador jurídico pueda acudir a la normativa estatal supletoria para cubrir alguna laguna legal, función que solo podrá ser proscrita, tal y como afirma Díez-Picazo Giménez (1990, p. 129) si la Comunidad manifiesta explícitamente una voluntad desreguladora de este sector competencial, puesto que resulta más acertado “primar el argumento de la exclusividad de la competencia (al menos cuando la voluntad desreguladora sea inequívoca), porque la finalidad de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal no es tanto limitar la libertad de acción de las Comunidades Autónomas, cuanto paliar consecuencias disfuncionales de su eventual inactividad”.

- Declara inconstitucionales una parte considerable de los artículos que el TRLS/92 consideraba como básicos o plenos por exceder el contenido de estos preceptos, según el Tribunal Constitucional, del carácter de definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad.
- Declara inconstitucionales todos y cada uno de los preceptos del TRLS/92 que tenían carácter supletorio.
- Declara inconstitucional la disposición derogatoria del TRLS/92, de manera que, al no poder el Estado tal y como hemos comprobado, derogar la normativa que tiene carácter supletorio, tan solo resulta legítima la derogación de la LS/90, mientras que el resto de las normas que, en principio habían sido derogadas, continúan vigentes siendo aplicables, precisamente, con carácter supletorio (fundamentalmente, el TRLS/76).

2.4 Evolución de la normativa estatal aplicable tras la STC 61/1997, de 20 de marzo

Después del varapalo de la STC 61/1997, de 20 de marzo, el Estado ha ido recomponiendo sus posiciones. A continuación, analizamos su evolución.

2.4.1 La Ley estatal 6/1998, de 13 de abril (derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo)

La LS/98 constituye la respuesta de la Administración Estatal a los efectos de la STC 61/1997, de 20 de marzo, reconduciendo de forma drástica la extensión de las competencias estatales. No solo se trata de un problema cuantitativo, habida cuenta que pasamos de un código urbanístico estatal de más de trescientos preceptos a una ley con escasos cuarenta artículos, sino fundamentalmente cualitativo en la medida en que el propio Estado hace una interpretación restrictiva de sus competencias exclusivas que inciden en el ámbito urbanístico, más limitada aún que la recogida en la STC 61/1997, de 20 de marzo.

La LS/98, tuvo mejor suerte en el Tribunal Constitucional que el TRLS/92. La Sentencia 164/2001, de 11 de julio, se limita a declarar la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38, además de la Disposición Final única en sus referencias a los citados preceptos, declaración de inconstitucionalidad que fue corregida por la nueva redacción dada a diversos preceptos de la LS/98

por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes¹⁵.

Pero, en realidad, la LS/98 no solo tenía por objeto reconducir las competencias estatales en materia de suelo después de la STC 61/1997, de 20 de marzo, sino también continuar el proceso de liberalización del sector del suelo iniciado con el RDL 5/1996. Se pretende una enérgica rectificación con respecto al modelo urbanístico presente en las dos últimas normas estatales dictadas bajo mandato del gobierno socialista¹⁶.

No cabe duda de que esta rectificación se produce, constituyendo la LS/98 una norma notablemente menos intervencionista que sus precedentes legislativos, al menos en su contenido normativo, lo que no deja de ser una muestra de liberalización (normas, las indispensables).

Las medidas liberalizadoras previstas en la LS/98 no dieron los frutos esperados, intentándose atajar esta situación con la aprobación del RDL 4/2000, de 23 de junio, que modificaba en concretos aspectos la LS/98¹⁷.

En cualquier caso, la LS/98 fue derogada por la LS/07 que supone, como vamos a comprobar de inmediato, un cambio de rumbo en la política de suelo.

2.4.2 La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, el texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio y el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

¹⁵ Sobre esta sentencia se puede consultar Fernández Rodríguez (2001).

¹⁶ En este sentido, se manifiesta expresamente la Exposición de Motivos de la propia Ley 6/1998, de 13 de abril, al afirmar que: “las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico al multiplicar, a veces innecesariamente, las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano, lo que, unido a la limitación de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste y dificultando una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final. La última de dichas reformas, llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio (...) llevó esta línea de tendencia a sus últimas consecuencias y su fracaso, que hoy es imposible ignorar, reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las administraciones públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez” (apartado I).

¹⁷ Se puede encontrar un análisis del contenido jurídico de este RDL en las siguientes obras: Gallego Anabitarte (2000); Méndez Canseco (2000).

A pesar de los sustanciales cambios que introdujo la LS/07, dado que son las Comunidades Autónomas las que han asumido la competencia de urbanismo con carácter exclusivo, el día a día de la actividad urbanística seguirá, en gran medida, las reglas marcadas por las normas urbanísticas autonómicas. Ha de recordarse, al efecto, que todas las Comunidades Autónomas, han aprobado completos códigos urbanísticos y que buena parte de estas leyes de suelo tiene un carácter prolijo y pretensiones de exhaustividad, encontrándonos en la actualidad en una auténtica segunda etapa de esta evolución normativa, marcada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que motivó la eclosión en la producción de leyes autonómicas sobre suelo, caracterizada por la aprobación de reglamentos de las leyes autonómicas.

Nos encontramos ante el enésimo cambio en la normativa estatal reguladora del suelo. Esta mutabilidad del derecho estatal aplicable a un sector económico tan relevante como el de la gestión del suelo, materia prima del sector inmobiliario, no puede ser considerada como positiva. La seguridad jurídica queda afectada por los sucesivos cambios de política de suelo, abocándonos a una aplicación permanente del derecho transitorio, puesto que las normas aprobadas tienen tan poco recorrido vital que el derecho transitorio se convierte en la clave del derecho urbanístico.

La LS/07 fue derogada al integrarse con los artículos que quedaban vigentes del TRLS/92, dando lugar al TRLS/08.

En la actualidad, resulta aplicable el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que integra el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y parte de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Todos ellos tendrán la consideración de básicos o plenos y resultarán plenamente aplicables en todo el territorio nacional y habrán de ser respetados por la normativa autonómica

2.5 Normativa autonómica aplicable

Desde el momento en el que se produjo la asunción de las competencias en materia de urbanismo por parte de las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos de Autonomía, éstas han ido aprobando progresivamente su propia normativa autonómica. Esta normativa resultará plenamente aplicable en sus respectivos ámbitos territoriales, a pesar de que, necesariamente, ha-

brán de respetar los aspectos básicos contenidos en la normativa estatal de carácter básico.

Sin duda, la existencia de una legislación urbanística propia de cada Comunidad Autónoma provoca una dispersión de las normas urbanísticas aplicables. Frente a quienes se rasgan las vestiduras ante esta situación, cabría recordar, en primer lugar, que este resultado no es sino reflejo del reparto de competencias previsto en la misma Constitución. Probablemente, haya sido excesivo atribuir a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en materia de urbanismo, al menos con un alcance tan amplio que abarca desde las competencias de gestión y ejecución del planeamiento (v.g.: aprobación del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos de desarrollo) hasta las propias competencias legislativas. Resulta cierto que las peculiaridades autonómicas en materia urbanística no justifican la existencia de normas urbanísticas propias de un contenido tan amplio, verdaderos códigos urbanísticos, siendo razonable la existencia de un vigoroso tronco común estatal, pero este es el resultado final del reparto de competencias previsto en la Constitución y como tal hay que asumirlo, salvo que se propugne su reforma, lo que quizá no estuviera de más para reconsiderar algunos de los parámetros de este reparto de competencias.

Sea como fuere, todas las Comunidades Autónomas ya han aprobado verdaderos Códigos Urbanísticos, alguno ya de segunda, incluso de tercera generación, sin que, por el momento, se hayan producido divergencias sustanciales entre las normativas urbanísticas de estas Comunidades Autónomas. Son dos las explicaciones que tiene este fenómeno de verdadera convergencia de las normas urbanísticas autonómicas, por el momento:

- I. La existencia de un conocimiento urbanístico cimentado en la normativa estatal común para legisladores y para aplicadores del Derecho, que garantiza la permanencia de conceptos como Plan Parcial o solar en todas las legislaciones urbanísticas; la inercia conceptual afortunadamente sigue siendo elevada.
- II. El seguimiento de las novedades normativas introducidas por las normas urbanísticas ya aprobadas por otras Comunidades Autónomas, de forma que muchas de estas normas constituyen un verdadero resumen de las innovaciones ya plasmadas en precedentes que puede detectarse una legislativos.

El único ámbito en el que puede detectar una creciente divergencia es el de la gestión urbanística, fundamentalmente causado por la introducción por la normativa urbanística valenciana del modelo del agente urbanizador, figura

que ha sido acogida por la normativa autonómica a veces integrándola en los sistemas de actuación ya conocidos (v.g.: Castilla y León), y en ocasiones manteniéndolo como modelo urbanístico alternativo (v.g.: Castilla-La Mancha)¹⁸.

Los códigos urbanísticos autonómicos actualmente vigentes son los siguientes:

Comunidad Autónoma	Norma Vigente
Andalucía:	Ley 7/2021, de 1 de diciembre
Aragón:	Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio
Pdo. de Asturias	Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril
Canarias:	Ley 4/2017, de 13 de julio
Cantabria:	Ley 5/2022, de 15 de julio
Castilla La Mancha	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo
Castilla y León:	Ley 5/1999, de 5 de diciembre
Cataluña:	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto
Galicia:	Ley 2/2016, de 10 de febrero
Extremadura:	Ley 11/2018, de 21 de diciembre
La Rioja:	Ley 5/2006, de 2 de mayo
Madrid:	Ley 9/2001, de 17 de julio
Murcia:	Ley 13/2015, de 30 de marzo
Navarra:	Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio
Cdad Valenciana:	Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio
País Vasco	Ley 2/2006, de 30 de junio
Baleares	Ley 12/2017, de 29 de diciembre

¹⁸ Un excelente estudio del agente urbanizador se puede encontrar en Vázquez Oteo (2005).

Como hemos anticipado, a pesar de esta diáspora normativa, continúa habiendo (de momento) mimbres comunes que permite resumir en el CUADRO 1, que se acompaña al final de la presente colaboración, las reglas básicas del urbanismo español, a pesar de sus evidentes peculiaridades.

2.6 Normativa estatal supletoria

Con motivo de la declaración de inconstitucionalidad por la STC 61/1997, de 20 de marzo, de la Disposición derogatoria del TRLS/92, se ha de considerar que el TRLS/76 y el resto de las normas de desarrollo, fundamentalmente sus reglamentos, resultan aplicables con carácter supletorio, esto es: en defecto de normativa autonómica aplicable.

En cualquier caso, resulta preciso tener en cuenta que no todos los preceptos del TRLS/76 resultarán vigentes al ser incompatibles con el contenido del TRLS/15.

La normativa estatal aplicable con carácter supletorio es la siguiente:

- 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.
- Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio. Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. Reglamento de Gestión Urbanística.
- Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio. Reglamento de Disciplina Urbanística.
- Real Decreto 635/1964, de 5 de marzo. Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares.
- Decreto 1006/1966, de 7 de abril. Reglamento de parcelaciones del suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana.
- Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación de suelo y agilización de la gestión urbanística.
- Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación urbana.

3. CLAVES DE LA VIGENTE LEGISLACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE SUELO

A continuación, recogemos alguno de los aspectos básicos de la legislación estatal de suelo vigente, el TRLS/15, seleccionando los aspectos más relevantes y novedosos con respecto a la legislación antecedente.

Debe tenerse en cuenta, como se ha puesto de relieve *supra*, que esta normativa estatal trae causa de la LS/07, que es la norma que aporta las grandes novedades legislativas que comentaremos y que se mantienen intactas a pesar de los procesos de refundición normativa que se han producido con posterioridad¹⁹, con los ajustes necesarios a la vista de las diferentes sentencias del Tribunal Constitucional que han anulado alguno de estos preceptos²⁰.

Debe destacarse la relevancia primaria que atribuye el TRLS/15 al principio de desarrollo territorial y urbano sostenible²¹, estableciendo su artículo 3.1 que las “políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”.

Esta declaración de principio se encuentra presente en numerosos preceptos de la norma que analizamos. Basta para enfatizar la relevancia creciente de este principio en el vigente sistema urbanístico español, la referencia del artículo 3.2 del TRLS/15 que prevé que en virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas públicas en materia del urbanismo y la ordenación del territorio “deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

- La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.
- La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

¹⁹ Buenos estudios de esta nueva legislación se pueden encontrar en: Castelao y otros (2007); Díaz Lema (2008); Baño León (2009), Iglesias González (2015), Villar Rojas y otros (2019), Auby (2020), Alonso Ibáñez (2020), Castelao y otros (2022).

²⁰ A estos efectos, deben tenerse en cuenta las siguientes sentencias del Tribunal Constitucional: STC 141/2014, de 11 de septiembre; STC 218/2015, de 22 de octubre; STC 143/2017, de 14 de diciembre, STC 75/2018, de 5 de julio.

²¹ Vid., por todos, Menéndez Rexach (2020).

- La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.
- La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo”.

3.1 Sustitución de las clases de suelo por situaciones básicas

Históricamente, la legislación estatal de suelo establecía las clases de suelo que debían establecer los planes urbanísticos, sin perjuicio de las clases de suelo que establecieran, en su caso, las legislaciones autonómicas en ejercicio de sus propias competencias. Un buen ejemplo de ello se puede encontrar en la LS/98 cuyo artículo 7, titulado específicamente “clases de suelo” establecía que “a los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”.

Esta previsión normativa fue declarada constitucional por la STC 164/2001 de 11 julio, en su F. J. 12, afirmando:

Pues bien, frente a lo alegado por los recurrentes, el art. 7 LRSV tiene perfecto encaje en la competencia del Estado «ex» artículo 149.1.1 CE, en los términos ya expresados en la STC 61/1997, FF. 14 b) y 15 a). Entonces amparamos la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y añadimos también entonces que del simple establecimiento de una clasificación tripartita del suelo no podía deducirse la prefiguración por el legislador estatal de un concreto modelo urbanístico. Pues bien, de nuevo el artículo 7 LRSV se sirve de la clasificación tripartita del suelo como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. El carácter instrumental e indispensable de esta clasificación (respecto de los tres estatutos básicos de la propiedad urbana), permite enmarcar al art. 7 LRSV dentro de la competencia del Estado «ex» artículo 149.1.1 CE y, con ello, confirmar la adecuación constitucional del inciso «o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Esta conclusión en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores.

A pesar de este reconocimiento expreso de la competencia estatal para establecer clases de suelo, la LS/07 y, por lo tanto, el TRLS/15, habida cuenta

que, como hemos explicado, mantiene los aspectos nucleares de la LS/07, han renunciado a establecer clase de suelo alguna. De hecho, la exposición de motivos afirma:

Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que sienten unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, *se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado (...). Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aun, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente 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 y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional (Énfasis agregado).*

Sea como fuere, aun tenido competencias para ello, el legislador estatal renuncia a establecer clases de suelo. En cambio, establece las que denomina “situaciones básicas de suelo” que tienen determinantes efectos jurídicos al vincularse, por ejemplo, a la definición de las actuaciones de transformación urbanística y al nuevo régimen de valoraciones. Y se establecen dos situaciones básicas de suelo: el suelo en situación de suelo urbanizado y el suelo en situación de suelo rural.

La definición de la situación básica de suelo urbanizado es muy restrictiva, estableciendo el artículo 21.3 del TRLS/15 la siguiente definición:

Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

Habida cuenta que la definición de la situación de suelo rural es residual (vid. artículo 21.2.b del TRLS/15), todos los terrenos que no se encuentren en la restrictiva situación básica de suelo urbanizado, se encontrarán en la situación de suelo rural.

Ha de enfatizarse que estas situaciones básicas de suelo establecidas en la vigente legislación estatal no son clases de suelo, ni lo quieren ser.

Pero, asimismo, ha de tenerse en cuenta que la mayoría de las legislaciones urbanísticas autonómicas continúan estableciendo las tradicionales clases de suelo, esto es: suelo no urbanizable (también denominado rural o rústico), suelo urbanizable y suelo urbano.

Valga como buen ejemplo la última de las leyes urbanísticas autonómicas aprobadas. En efecto, el artículo 34 de la Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria, establece:

“Artículo 34. Las clases de suelo y su clasificación. Las categorías del suelo rústico.

- 1. A los efectos de esta ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable o rústico.
- 2. Corresponde al Planeamiento General la clasificación del suelo de todo el término municipal en todas o algunas de estas clases.
- 3. A los efectos de la legislación del Estado, los suelos clasificados como rústicos y los urbanizables hasta la recepción de la urbanización, se encuentran en la situación básica de suelo rural.”

De esta forma, el planeamiento urbanístico municipal continúa estableciendo mayoritariamente clases de suelo, sin perjuicio de que, a los correspondientes efectos de la normativa estatal, estas clases de suelo deban “traducirse” a la equivalente situación básica de suelo que corresponda. Aunque la equivalencia es bien sencilla puesto que, como establece el apartado tercero del artículo 34 de la Ley cántabra que acabamos de reflejar hasta que no se produzca la recepción de la urbanización, los suelos clasificados como rústicos y urbanizables tendrán la consideración de situación básica rural a efectos de la legislación estatal. Sin duda, resulta raro que un suelo clasificado como suelo urbanizable tenga la consideración de suelo rural a los efectos de la legislación estatal, pero es claro que clasificación y situaciones básicas de suelo tienen efectos bien diferentes.

Resulta evidente que la creación por el legislador estatal de las situaciones básicas de suelo busca evitar los efectos de la clasificación del suelo urbanizable al que culpa, en los términos expresados en la exposición de motivos que hemos recogido, de la generación de “expectativas de revalorización” en muchos supuestos injustificadas.

En el CUADRO 2, que acompaña a la presente colaboración, se recogen los aspectos nucleares del régimen jurídico de las actuaciones de transformación.

3.2 Régimen de las actuaciones de transformación urbanística

El legislador estatal ha renunciado a establecer clases de suelo en los términos que acabamos de analizar, pero no ha renunciado a regular el régimen de derechos y deberes de los suelos y de sus propietarios.

Tradicionalmente, el legislador estatal vinculaba el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo a su correspondiente clasificación como suelo no urbanizable, urbanizable o urbano. Sin clases de suelo a las que vincular este régimen jurídico, el legislador estatal ha creado una nueva categoría urbanística, las actuaciones de transformación urbanística.

En efecto, el artículo 7 TRLS/15 establece tres modalidades de actuaciones de transformación que son las siguientes: i) actuación de nueva urbanización; ii) actuación de reforma o renovación de la urbanización y iii) actuación de dotación.

Veamos la definición jurídica de cada una de ellas:

- I. La actuación de nueva urbanización significa el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o

más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

- II. La actuación de reforma o renovación de la urbanización tiene como referencia, a diferencia de la de nueva urbanización, el suelo urbanizado, pero también sirve para crear una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente.
- III. La actuación de dotación tiene referencia, de nuevo, el suelo urbanizado y tiene como objeto regular los efectos de la modificaciones de planeamiento que tengan por objeto incrementar bien edificabilidad bien aprovechamiento o cambiar el uso de una o más parcelas, siempre y cuando no comporte la reforma o renovación de la urbanización, supuesto en el que resultaría aplicable la categoría anterior; cuando concurra un cambio de planeamiento en el ocurra alguno de estas variables, deben contemplarse los correspondientes incrementos de dotaciones públicas para mantener la proporción existente²².

Verdaderamente la definición legal de estas tres modalidades de actuaciones de transformación es alambicada y llena de carencias. Por ejemplo, y se podrían poner más, ¿qué ha de entenderse por reforma o renovación de la urbanización? ¿en qué se distingue la reforma de la urbanización de la renovación de la urbanización? ¿basta tener que modificar parcialmente el trazado de un servicio, por ejemplo, abastecimiento de agua, para entender que se trata de una reforma de la urbanización, aunque sea de forma puntual? La respuesta a estas preguntas no es sencilla, pero es clave, puesto que es, precisamente, la línea que distingue las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización con respecto a las actuaciones de dotación que, como veremos a continuación, tienen un régimen bien diferenciado.

Más allá de su mejor o peor configuración jurídica, no siempre resulta sencilla la adaptación de estas nuevas modalidades a las categorías jurídicas tradicionales, esto es a las clases de suelo. Un buen intento de “traducción” de las categorías estatales a la tradicionales autonómicas se encuentra en la legislación castellano y leonesa; así, el artículo 65. 5 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, establece el siguiente régimen de equivalencias:

²² Sobre el origen y verdadero alcance de las actuaciones de dotación, se puede consultar Iglesias González (2020).

“5. A efectos de la aplicación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se entiende que:

- a) Las “actuaciones de nueva urbanización” se corresponden con las actuaciones integradas en suelo urbanizable.
- b) Las “actuaciones de reforma o renovación de la urbanización” se corresponden con las actuaciones integradas en suelo urbano no consolidado.
- c) Las “actuaciones de dotación” se corresponden con las actuaciones aisladas y las modificaciones de planeamiento que aumenten la edificabilidad o la densidad en suelo urbano consolidado.”
- d) Los “instrumentos de distribución de beneficios y cargas” se corresponden con los instrumentos de gestión urbanística; en particular, el “proyecto de expropiación” se corresponde también con el Proyecto de Actuación cuando se aplique el sistema de expropiación.

Por su parte, la jurisprudencia también ha intentado aclarar el nuevo régimen de actuaciones de transformación. Por ejemplo, la STS de 20 de julio de 2017 (rec. núm. 2168/2016) establece los siguientes criterios interpretativos:

Los antiguos —y autonómicos— conceptos de SUC y SUNC no cuentan ya con el papel de elementos determinantes de las nuevas exigencias derivadas de una actuación de transformación urbanística, ya que estas miran al futuro, juegan a transformar la ciudad con mayor o menor intensidad —quizá sin romperla como ciudad compacta—, y se presentan como mecanismos de transformación urbana, sin anclajes ni condicionamientos derivados de la clase de suelo de que se trate. Esto es, el nivel de la actuación —y sus correspondientes consecuencias— no viene determinada por el nivel o grado de pormenorización del suelo a transformar, sino por el grado o nivel de la transformación que se realice sobre un determinado suelo, y que, en función de su intensidad, podrá consistir en una reforma o renovación de la urbanización, o, simplemente, en una mejora de la misma mediante el incremento de las dotaciones, en un marco de proporcionalidad, y sin llegar a la reforma o renovación; la reforma o renovación (actuación de urbanización) es “hacer ciudad” —cuenta con un plus cualitativo—, y el incremento de dotaciones (actuación de dotación) es “mejorar ciudad”, con un componente más bien cuantitativo. La primera se mueve en un ámbito de creatividad urbanística en el marco de la discrecionalidad pudiendo llegar a una “ciudad diferente”, mientras que la actuación de dotación consigue una “ciudad mejor” que no pierde su idiosincrasia.

Como se puede imaginar, tanto o más relevante que la verdadera definición del alcance de cada actuación urbanística reside en determinar sus deberes urbanísticos, que se desarrollan en el artículo 18 del TRLS/15.

A estos efectos, tanto las actuaciones de nueva urbanización como las actuaciones de reforma o renovación de la urbanización cuentan con los mismos deberes urbanísticos, lo que resulta sorprendente si se tiene en cuenta que las actuaciones de reforma o renovación tienen por objeto la ciudad existente y no parece que tenga sentido exigir los mismos parámetros que los previstos para las políticas de ensanche²³. Sea como fuere, el régimen de deberes urbanísticos asociados a las actuaciones de nueva urbanización y de reforma o renovación de la urbanización son los siguientes (artículo 18.1 TRLS/15):

- I. Entregar a la administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- II. Entregar a la administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.
Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.
- III. Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha administración decidirá lo procedente.
- IV. Entregar a la administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así

²³ Una crítica a esta equiparación se puede encontrar en Iglesias González (2017).

como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

- V. Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.
- VI. Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Todos estos deberes se mantienen en relación con las actuaciones de dotación, pero se adaptan a sus peculiaridades. Por ejemplo, dado que, al tratarse de actuaciones en suelo urbanizado, es bastante probable que no exista suelo disponible para realizar las correspondientes cesiones dotacionales, se permite su monetización, lo que no se contempla para el resto de las actuaciones de transformación. En síntesis, para las actuaciones de dotación se prevén las siguientes singularidades (artículo 18.2 TRLS/15):

- I. El deber de entregar a la administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo solo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.
- II. El deber de entregar a la administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, , o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Otra de las grandes diferencias entre las actuaciones de transformación urbanística se encuentra en su relación con la reserva de suelo para vivienda protegida. Mientras que en las actuaciones de nueva urbanización se debe reservar un mínimo del 30 por 100 del uso residencial para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública (artículo 20.1.b TRLS/15), esta cifra se rebaja al 10 por 100 cuando se trata de actuaciones de reforma o renovación de urbanización (vid. también artículo 20.1.b TRLS/15), mientras que no se prevé reserva alguna para actuaciones de dotación.

3.3 Nuevo sistema de valoraciones

La nueva legislación de suelo estatal cambia radicalmente el modelo de valoraciones hasta ese momento existente y parte de una dura crítica. Así, en la exposición de motivos de la LS/07 (que inaugura el modelo que permanece en la actualidad) se afirma:

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

De nuevo, se culpabiliza (y probablemente con razón) al suelo urbanizable de generar “expectativas” no justificadas.

El nuevo sistema de valoraciones pivota sobre las dos situaciones básicas de suelo enunciadas, rural y urbanizado²⁴.

Para el suelo rural, se establece que los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración (art. 36 TRLS/15).

Para el suelo urbanizado, cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes (art. 37.2 TRLS/15):

- I. El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.
- II. El determinado por el método residual, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

Además, se establecen, entre otras, una serie de medidas correctoras, puesto que hay bastantes situaciones intermedias por las que pasa el suelo rural hasta llegar a ser suelo urbanizado. Por ejemplo, merece la pena tener en cuenta las siguientes:

- Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización (artículo 38 TRLS/15, anulado parcialmente por la STC 218/2015, de 22 de octubre)
- Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación (artículo 39 TRLS/15)
- Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas (artículo 40 TRLS/15)

Basta para resumir el nuevo régimen de valoraciones, otro apartado de la exposición de motivos de la LS/07, que dice:

En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo

²⁴ Una crítica síntesis del nuevo régimen de valoraciones urbanísticas se puede encontrar en Baño León (2009, p. 385).

habitual de la capitalización de rentas, pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. En el suelo urbanizado, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas. (...). En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad.

4. LISTA DE REFERENCIAS

- Alonso Ibáñez, M. R. (2020). Un territorio para un derecho urbanístico sostenible. En A. M. González Sanfiel (Dir.), *Nuevo derecho urbanístico: Simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Auby, J-B. (2020). La ciudad y su planificación en el Derecho Público. En J. A. Cerdeira Pérez, J. M. Domínguez Blanco y M. J. Valenzuela Rodríguez Urbanismo (Coords.), *Urbanismo: retos y oportunidades*. Wolters Kluwer.
- Balza Aguilera, J. y De Pablo Contreras, P. (1987). El Derecho estatal como supletorio del Derecho propio de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo* (55), 381-438.
- Baño León, J. M. (2009). *Derecho Urbanístico Común*. Iustel.
- Barnés, J. (2002). *Distribución de competencias en materia de urbanismo*. Bosch.
- Betancor Rodríguez, A. (1997). La cláusula constitucional de supletoriedad: creación y aplicación del Derecho supletorio en defecto del Derecho autonómico. Una propuesta reinterpretaiva de la cláusula constitucional alejada de la servidumbre decimonónica de nuestro CC y de la consideración como causa atributiva de competencias en favor del Estado. En L. Parejo Alfonso (Coord.), *El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal*. Instituto Pascual Madoz.
- Biglino Campos, P. (1997). La cláusula de supletoriedad: una cuestión de perspectiva. *Revista Española de Derecho Constitucional* 17(50), 29-59.
- Castelao y otros.(2007). Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo, Enrique Sánchez Goyanes Dir., La Ley.

- Castelao y otros. (2022). *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana Comentario sistemático al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015*, Enrique Sánchez Goyanes Dir., Ed. Aranzadi.
- Coscolluela Montaner, L. (1991). Presupuestos constitucionales de las competencias de ordenación urbanística. En *Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor García de Enterría*, Tomo IV. Civitas.
- De la Cruz Mera, A. (2020). La insoportable cantidad de legislación urbanística en España. *Práctica urbanística* 164.
- Díaz Lema, J. M. (2008). *Nuevo Derecho del Suelo. Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*. Marcial Pons.
- Díez-Picazo Giménez, L. M. (1990). *La derogación de las leyes*. Civitas.
- Fernández-Figueroa, F. (1996). Aproximación a una tabla de vigencias como consecuencia del Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 150, 49-58.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2001). Comentario de urgencia de la STC 11 de julio de 2001 sobre la Ley de régimen del suelo y valoraciones de 13 de abril de 1998. *Revista de Urbanismo y Edificación* 3, 57-63.
- Gallego Anabitarte, A. (2000). El suelo: reducción del suelo no urbanizable y derecho subjetivo de los propietarios a transformar el suelo urbanizable. En *Liberalizaciones 2000*. Comares.
- García de Enterría Martínez-Carande, E. (1997). Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo* 95, 407-416.
- García-Trevijano Garnica, J. A. (1996). Los aprovechamientos urbanísticos tras el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 30(149), 87-126.
- Gómez-Ferrer Morant, R. (1998). La cláusula de supletoriedad. En *Informe Comunidades Autónomas 1997*, vol. 1. Instituto de Derecho Público.
- Gómez Puente, M. (1998). Supletoriedad del Derecho estatal e inactividad del legislador autonómico. *Revista Española de Derecho Administrativo* 98, 211-229.
- González Pérez, J. (1996a). *Nuevo régimen del suelo (Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio)*. Civitas.
- González Pérez, J. (1996b). Medidas liberalizadoras en materia de suelo. En *Reforma y liberalización económica. Los Decretos-Leyes de junio de 1996*. Civitas.

- Iglesias González, F. (2007). Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 237, 83-118.
- Iglesias González, F. (2015). Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 301, 77-150.
- Iglesias González, F. (2017). *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas de regeneración urbana*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 311, 219-246.
- Iglesias González, F. (2020). Régimen jurídico de las actuaciones de dotación. *Práctica Urbanística* 164.
- Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (1996). Los efectos de la “liberalización del suelo” sobre el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 149, 13-36.
- Lasagabaster Herrarte, I. (1991). *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*. Civitas.
- Lasagabaster Herrarte, I. (1999). La interpretación del principio de supletoriedad y su adecuación a los principios constitucionales rectores del Estado de las autonomías. *Revista Española de Derecho Constitucional* 55, 43-76.
- Leguina Villa, J. (1997). El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal. *Cuadernos de Derecho Público* 2, 9-24.
- López Abarca, A. (1996). Comentarios al Real Decreto-Ley 5/1996. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 150, 17-48.
- López Toledano, M.A. (1996). Reflexiones acerca de la supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado establecida en el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y Colegios Profesionales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 149, 65-86.
- López Ramón, F. (1999). Crisis y renovación del urbanismo español en la última década del siglo XX. *Revista Española de Derecho Administrativo* 104, 521-550.
- Martín Hernández, P. (1999). El Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo. Competencias municipales. Régimen transitorio. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 149, 49-64.
- Méndez Canseco, J. F. (2000). La armonización del Derecho urbanístico. Comentarios a propósito del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio. *Actualidad Jurídica Aranzad* 446, 1-5.
- Menéndez Rexach, A. (1996). Constitución y democracia: 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales* 107-108, 127-148. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84122>

- Menéndez Rexach, A. (1997). Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen de suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 153, 35-72.
- Menéndez Rexach, A. (2020). El desarrollo territorial y urbano sostenible como principio político y jurídico global. En A. M. González Sanfield (Dir.), *Nuevo derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*. Aranzadi Thomson Reuters.
- Pardo Álvarez, M. (1997). Reflexiones críticas en torno a la STC 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley del Suelo de 1992 (Cuestiones pendientes de resolución y problemas derivados de la interpretación del TC sobre la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal), *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* 274-275, 599-626. <https://doi.org/10.24965/real.vi274-275.8968>
- Parejo Alfonso, L. J. (1996). Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales* 107-108, 149-166. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84123>
- Peñaranda Ramos, J. L. (1997). Supletoriedad, delegación legislativa y derogación. A propósito de la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada respecto del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. *Cuadernos de Derecho Público* 1, 133-156. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/458>
- Perales Madueño, F. (1996). El Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo: necesidad de una reforma. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 149, 37-48.
- Porto Rey, E. (1996). Estudio y aplicación práctica del artículo 2 del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 149, 127-154.
- Porto Rey, E. (1997a). La urbanización y su costeamiento en las actuaciones asistemáticas tras el Real Decreto-ley 5/1996. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 151, 93-126.
- Porto Rey, E. (1997b). Comentarios prácticos a la Ley 7/1997, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, tras la STC sobre la LS92. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 153, 128-178.
- Requejo Pagés, J. L. (1997). El Estado autonómico: ¿Un modelo transitorio? La cláusula de supletoriedad del Derecho estatal en la STC 61/1997. *Cuadernos de Derecho Público* 1, 157-169. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/459>

Cuadro 1
Resumen del urbanismo en España

Clasificación	Planificación	Gestión	Licencias
<p>Suelo no urbanizable (SNU)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protegido - No protegido 	<ul style="list-style-type: none"> - Directamente Planeamiento General - Eventual reclasificación y conversión en SUEs / SUEs 	<p>No procede</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Previa autorización (autonómica) - Licencias urbanísticas
<p>Suelo urbanizable</p> <ul style="list-style-type: none"> - No sectorizado (SUEs) - Sectorizado (SUEs) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plan de Sectorización (para SUEs) - Plan Parcial (para SUEs) - Ordenación directa por PG 	<p>Principios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cesión: dotaciones públicas (no monetización) + % aprovechamiento (posible monetización) - Equidistribución - Urbanización <p>Sistemas de actuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compensación (Junta de Compensación) / Cooperación / Expropiación <p>Agente urbanizador</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Actuación Integrada (PAI) / Programa de Actuación Urbanística (PAU) 	<p>Previa consideración solar</p> <p>Modalidades de licencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obras / actividad - Primera ocupación/funcionamiento <p>Declaraciones responsables / comunicaciones previas</p>
<p>Suelo urbano no consolidado (SUNC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Plan Parcial (de Reforma Interior) (Área de Planeamiento Remitido; APR) - Ordenación directa por PG (Área de Planeamiento Específico; APE) 	<p>Herramientas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de equidistribución/ reparcelación / compensación (parcelas aportadas y resultantes) - Área de reparto / Aprovechamiento tipo - medio - Unidad de Ejecución / Unidad de Actuación 	
<p>Planeamiento de Ordenación del territorio / ambiental (prevalece sobre PG)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento General (PG) - Plan General - Normas subsidiarias 			

			<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto de urbanización - Simultaneidad obras urbanización y edificación - Recepción obras urbanización <p>Reserva de suelo para vivienda protegida</p> <ul style="list-style-type: none"> - 30% edificabilidad residencial actuaciones nueva urbanización / 10% actuaciones de reforma o renovación de la urbanización 	
<p>Suelo urbano consolidado (SUC)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenación directa PG - Área de Planeamiento Incorporada (API) - Plan Especial de Reforma Interior (PERI) - Estudio de Detalle - Eventual desconsolidación para convertirse en SUNC 	<p>Actuación de dotación (si cambio de planeamiento aumenta edificabilidad /densidad o cambio uso)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cesión dotaciones públicas y % aprovechamiento - Posible monetización de las dos modalidades de cesión 	<p>Idem que anterior</p>	

Cuadro 2
Tipología actuaciones urbanísticas y deberes urbanísticos TRLS/15

Tipo de actuación	Definición legal	Deberes urbanísticos
Actuaciones de transformación urbanística	i) Actuación de nueva urbanización	Deberes (artículo 18.1 LS/15) i) Cesión suelo para el conjunto de dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscripciones
	ii) Actuación de reforma o renovación de la urbanización	ii) Cesión aprovechamiento urbanísticos (5/15%) iii) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas iv) Entregar, junto con el suelo, las obras e infraestructuras referidas a las obras de urbanización. v) Garantizar los derechos de realojo y retorno vi) Indemnizar a los titulares de derechos sobre construcciones y edificaciones que deban ser demolidas Reserva de suelo para vivienda protegida – 30% edificabilidad residencial actuaciones nueva urbanización / 10 % actuaciones de reforma o renovación de la urbanización

	<p style="text-align: center;">2. Actuación de dotación</p>	<p>Tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieren la reforma o renovación de la urbanización de éste (artículo 7.1.b LS/15)</p>	<p>Deberes: Idem que anterior con salvedades (artículo 18.2 LS/15):</p> <p>i) Cesión dotaciones: reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística</p> <p>ii) Cesión aprovechamiento: incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Sin referencias a la reserva de suelo para vivienda protegida</p>
--	---	---	--