

El anteproyecto de Reglamento de la Ley de Suelo

José V. Ferrando Corell

*Profesor Titular de Universidad. Doctor Arquitecto.
Departamento de Urbanismo. Universidad Politécnica de Valencia*

María Jesús Romero Aloy

*Profesora Titular de Escuela Universitaria. Doctora en Derecho
Departamento de Urbanismo. Universidad Politécnica de Valencia*

SUMARIO

1. CONSIDERACIÓN GLOBAL
2. ASPECTOS URBANÍSTICOS
 - 2.1. Situaciones urbanísticas de suelo urbanizado y rural
 - 2.2. Complejos inmobiliarios
 - 2.3. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental
3. ASPECTOS MÁS NOVEDOSOS EN MATERIA DE VALORACIONES
 - 3.1. Valoración en situación de suelo rural
 - 3.2. Valoración en situación de suelo urbanizado
 - 3.3. Indemnizaciones y expropiación parcial
4. ASPECTOS REGISTRALES
 - 4.1. Actos Inscribibles
 - 4.2. Coordinación entre Catastro y Registro
 - 4.3. La declaración de obra nueva
 - 4.4. Inscripción de actos de segregación o división de fincas

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

1. CONSIDERACIÓN GLOBAL

A diferencia de los Reglamentos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1975 (Planeamiento, Gestión Urbanística y Disciplina Urbanística), el Anteproyecto no efectúa un desarrollo uniforme de la Ley de Suelo, sino que se centra en algunos aspectos que se juzgan de más interés, cuya línea vertebral, según se dice en el Preámbulo, es mejorar el funcionamiento del mercado del suelo, por lo que la materia de las valoraciones resulta la parte más representativa, aunque no la única. Las otras dos áreas en las que se centra el Anteproyecto son, una de carácter urbanístico, desarrollando o complementando conceptos de la Ley y la otra, de carácter registral, lo que implica una modificación importante del Real decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron las Normas Complementarias al Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

Así pues, analizaremos primero los aspectos urbanísticos para pasar después a las valoraciones y, finalmente, realizaremos algunas consideraciones sobre la materia registral.

2. ASPECTOS URBANÍSTICOS

2.1. Situaciones urbanísticas de suelo urbanizado y rural

El art.12.3 TRLS 08 configura el suelo urbanizado de un modo genérico y un tanto impreciso al decir que «es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de la población». Cabía entender que el legislador estatal no entraba en mayores precisiones por exceder tal cometido del mandato constitucional que le es propio. Sin embargo, el anteproyecto se adentra en una materia claramente urbanística, estableciendo con bastante precisión la configuración del suelo urbanizado, conectando con la



concepción tradicional que configura al suelo urbano según una situación de hecho, que el legislador estatal, configura ahora detalladamente.

Como aspectos novedosos se recogen las prescripciones de que las rondas de circunvalación no pueden computarse a los efectos de considerarse un servicio urbanístico, ni tampoco las vías de comunicación interurbanas, prohibición esta última que impide el apoyo directo de las edificaciones sobre estas infraestructuras, con independencia de las protecciones impuestas por la legislación sectorial. Es evidente que este concepto dará lugar al correspondiente impacto sobre los conceptos de suelo urbano y solar de las legislaciones urbanísticas. Por lo que se refiere al suelo en situación de rural no se añade ninguna determinación a las contenidas en el TRLS 08.

2. 2. Complejos inmobiliarios

El art. 17, apartados 3 y 4 TRLS 08, define la figura del complejo inmobiliario que ahora es clarificada y complementada por los arts. 4 y 57 del Anteproyecto. A nuestro entender se trata de una figura llamada a gozar de un relevante protagonismo que supera los reducidos límites diseñados por el art. 21 de la Ley de Propiedad Horizontal. La figura supone una mayor movilización de la propiedad inmobiliaria proyectada en dos direcciones. La primera consistente en la posibilidad de constituir complejos inmobiliarios por fincas colindantes, sin necesidad de agrupación siempre que no estén separadas por bienes de dominio, usos públicos o deban ser objeto de cesión.

La segunda dirección se refiere a la posibilidad de que el complejo se refiera a fincas superpuestas en la rasante, vuelo o subsuelo susceptibles de asignación de uso o edificabilidad materializable de manera independiente, superposición a configurar sobre parcelas privadas o sobre suelos de dominio público, previa desafectación. Tal vez la nota más novedosa del Anteproyecto consista en configurar un nuevo genero de uso de elementos dotacionales que el Anteproyecto llama uso general, en el sentido de que elementos privativos como puedan ser calles o zonas u otros equipamientos puedan ser configurados como equipamientos urbanísticos del núcleo de la población, bien con carácter permanente o provisional.

2.3. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica y ambiental

El art. 15. TRLS 08 contiene un nuevo requisito para las actuaciones de urbanización consistente en la elaboración de los informes de sostenibilidad ambiental y económica. Por lo que se refiere al informe de sostenibilidad ambiental, el legislador lo considera suficientemente desarrollado en el art. 15 TRLS 08 y, en consecuencia, el Anteproyecto no lo toma en consideración. En cambio,

FICHA RESUMEN

Autor: José V. FERRANDO CORELL y María Jesús ROMERO ALOY

Título: El anteproyecto de Reglamento de la Ley de Suelo

Resumen: En cumplimiento de las previsiones de la Disposición final segunda del Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que autoriza al Gobierno a proceder al desarrollo de la Ley, se ha hecho circular a nivel de Anteproyecto, lo que sería el Reglamento de la Ley de Suelo, cuyas líneas más representativas se analizan seguidamente

efectúa una pormenorizada regulación del informe de sostenibilidad económica, señalando su contenido mínimo, consistente en: a) Análisis del impacto de la actuación para las Haciendas Locales con evaluación de los costes de mantenimiento, costes de prestación de los servicios públicos e importe de los ingresos municipales derivados de la actuación. b) Justificación de suelo suficiente para usos productivos que comporten actividad económica. c) Análisis dinámico del importe de los ingresos públicos derivados de la actuación y de los gastos públicos municipales de prestación de los servicios

El informe de sostenibilidad económica debe diseñar «eventuales escenarios temporales» y si en algún escenario temporal resultan saldos negativos deben establecerse las correspondientes alternativas tales como la reacomodación de la dimensión de la actuación, la participación privada en la asunción de costes u otros análogos. Existe otro documento denominado Informe de Seguimiento que, en el caso de los municipios que cuenten con Junta de Gobierno Local, debe hacerse anualmente.



El Informe de Seguimiento en el caso de los municipios que cuenten con Junta de Gobierno Local, debe hacerse anualmente

A nuestro juicio se trata de un documento complejo y de muy difícil elaboración, ya que diseñar unos escenarios temporales en base a un factor de imprevisible cuantificación, como es la efectiva implantación de los usos residenciales, terciarios o industriales hace que el documento se tenga que redactar sobre lo que llamaríamos «arenas movedizas» y, en consecuencia, carezca de rigor. Por otra parte, la experiencia nos dice que las políticas municipales de implantación de servicios suelen ir en la misma dirección que los réditos electorales, factor que será previo y determinante del Informe de Sostenibilidad Económica. Seguramente, las previsiones del legislador, bastante alejadas de las reales condiciones operativas, abocarán este documento a una notable inoperancia.



El anteproyecto de Reglamento de la Ley de Suelo

3. ASPECTOS MÁS NOVEDOSOS EN MATERIA DE VALORACIONES

En materia de valoraciones inmobiliarias, el anteproyecto de Ley que tratamos, le dedica el Título primero que estructura en cuatro Capítulos que abarcan los arts. 10 a 38.

El Anteproyecto de Reglamento estructura dichos capítulos tratando los siguientes asuntos: conceptos generales a utilizar en el desarrollo; la Valoración en situación de suelo rural; el correspondiente a suelo urbanizado y por último, indemnizaciones, expropiación parcial y gastos de urbanización.

3.1. Valoración en situación de suelo rural

Valor de los terrenos

Tal como preceptúa el TRLS 08, para calcular el valor de los terrenos deberá procederse a través de la capitalización de las rentas reales o potenciales de la explotación.

Ahora bien, ¿cómo se calcula la renta real o potencial? Para resolver esta cuestión debe escogerse entre dos propuestas, justificadas sobre la base del conocimiento de información técnica, económica y contable de la explotación actual o potencial en dicho suelo. Se tendrá en cuenta de manera preferente la información que procede de estudios y publicaciones realizadas por las Administraciones Públicas.

Así, una primera propuesta deriva de considerar que la renta proviene, como resto, de la diferencia entre los ingresos y los costes anuales de la explotación.

La alternativa a lo anterior proviene, si en la zona existe información estadísticamente significativa, de los arrendamientos o compensaciones al uso, del suelo rural, considerando que la renta puede obtenerse como suma, que no resto, del canon de arrendamiento o compensación y de los derechos y mejoras atribuibles al arrendatario o usuario del suelo rural.

El período al que someter dicha renta a capitalización puede referirse bien al año natural, bien ajustado a la campaña agrícola, forestal, ganadera, cinegética, etc.

En su desarrollo normativo se realiza el distingo de las diversas explotaciones rurales, entendiendo de tal forma las agropecuarias, forestales, extractivas o, incluso, las explotaciones comerciales, industriales, de servicios y otros tendentes a finalidades de intensificación productiva agropecuaria, forestal o minera; aquéllas que añaden valor a tales producciones, como puedan ser centros logísticos de carga, mataderos, aserraderos y otros de índole similar; parques solares, eólicos y análogos.

En el intento por desarrollar minuciosamente el TRLS 08, el Anteproyecto detalla las diversas posibilidades que pueden presentarse en la capitalización. Así puede

darse el caso de que la renta percibida o a percibir sea constante, periódica o variable a lo largo del tiempo de explotación, o incluso que dicho tiempo fuese ilimitado o bien de vida útil finita para el bien productivo.

No obstante puede resumirse la formulación, de forma sintética, mediante la siguiente expresión:

$$V = \frac{R_1}{(1+r)^1} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_n}{(1+r)^n} + \dots$$

Donde:

V= valor de capitalización

$R_1, R_2, \dots, R_n, \dots$ = renta anual de la explotación desde el primer año hasta el final de la duración ilimitada, o no, de la vida útil

r = tipo de capitalización

n = núm. de años

Caso de que hubiese que valorar explotaciones extractivas, puesto que éstas presentan un fondo de agotamiento, que es precisamente el recurso que posibilita la renta que le da valor, habrá que prestar particular atención a su cálculo. En este caso la vida útil no es ilimitada, y además de ello la norma establece la distinción para cuando se conozca, o no, dicho fondo de agotamiento.

De modo similar da solución a la valoración de las aplicaciones comerciales, industriales y de servicios en suelo rural, caso de que la actividad de la explotación sea o no reemplazable y hubiera de considerarse el valor residual o de reposición.

Factor de localización

Otro elemento fundamental tratado gira alrededor de la correcta comprensión del llamado *factor de corrección por localización*, que a tantas interpretaciones se halla sometido, si no queda acotado debidamente.

Dicho factor se compone de tres sumandos, sin sobrepasar el total de la suma el valor de dos unidades. Dos de los sumandos corresponden a la corrección del valor del suelo por la accesibilidad a núcleos de población y a centros de actividad económica, mientras que el tercero recoge la prestancia de su ubicación, que no accesibilidad, en entornos singulares por sus valores ambiental o paisajístico.

Habrà que resolver un estudio geográfico, tanto físico como poblacional, en su caso, porque las consideraciones urbanas basculan entre la distancia de hasta 4 km. medidos en línea recta o a vuelo de pájaro, hasta los 40 km. como máxima distancia, contabilizando el censo po-



blacional —se supone lo será de derecho— de las urbes abarcadas en tales círculos.

Por su parte, cuando sea la actividad económica la que se tenga en el radio de acción de los terrenos a valorar, el factor de corrección se fundamenta en distancias medidas sobre el desarrollo de las vías de comunicación en su trayecto más favorable, sin especificar —desconocemos si por olvido— si la referencia de favor la establece el tiempo, distancia física o coste económico del desplazamiento.

Quizás los intervalos de valor menos concretos en su señalamiento los constituyen las características de singular valor ambiental o paisajístico, permitiéndose la justificación del valor aplicado a criterio del tasador, si bien limitado en la amplitud el intervalo de valores y cotizando unos criterios establecidos como la pertenencia, o no, a espacios incluidos en la Red Natura 2000.

Valor de las construcciones y edificaciones

Para cerrar el Capítulo dedicado a la valoración del suelo en situación básica rural, cabe hacer referencia a la valoración de las edificaciones, construcciones e instalaciones que no se hayan tenido en cuenta en dicha valoración.

Así, en el Anexo II se proporciona los coeficientes correctores a aplicar por antigüedad y estado de conservación, según sea normal, regular, deficiente o ruinoso. Tal consideración deriva de la norma técnica de valoración catastral al efecto.

De otra parte, vuelve a considerarse, con buen criterio a nuestro entender, la diferente vida útil que mantienen las edificaciones, construcciones e instalaciones, según el uso al que se dedican y, según el caso, su constitución material, aunque en estas últimas consideraciones queda un tanto indefinida.

Valor del arbolado

Mención explícita se efectúa en relación al valor de los árboles no sustituibles de especial valor histórico, medioambiental y paisajístico, señalándose que será a través del ejercicio dasométrico que permita establecer el valor que posee el árbol en proporción con otros comparables de los que se conoce su precio en vivero.

3.2. Valoración en situación de suelo urbanizado

Establece el TRLS 08 que el valor de los inmuebles se calculará de forma distinta, bien si el suelo no se halla edificado, o en situación jurídica de similar conceptualización, bien si el suelo está en curso o ya edificado.

Situación particular también se presenta cuando el suelo se encuentra sometido a Reforma o Renovación de la urbanización, tanto se halle edificado como si no.

Nos dejaba el TRLS 08 algún aspecto por desarrollar en el futuro reglamento, que el anteproyecto ha cubierto. Así, cuando el suelo se encuentre sin edificar, puesto que el valor del suelo se alcanzó en aplicación del producto de factores correspondientes al valor de repercusión del suelo y la edificabilidad, aborda la forma de cuantificar los factores.

↪ *El valor de los inmuebles se calculará de forma distinta, bien si el suelo no se halla edificado, o en situación jurídica de similar conceptualización, bien si el suelo está en curso o ya edificado*

El valor de repercusión se deberá obtener a través del criterio sobradamente conocido que se establece en la valoración catastral, es decir:

$$VRS = \frac{V_v}{K} - V_c$$

Siendo:

VRS = Valor de Repercusión del Suelo según uso considerado

V_v = Valor en venta, calculado sobre la base de un estudio de mercado estadísticamente significativo

K = Coeficiente que pondera los gastos generales [1,35; 1,45]

V_c = Valor de la construcción, en superficie construíble.

Caso de no encontrarse completamente urbanizado el suelo, habrá que descontar los cargos y coste del cumplimiento de los deberes, cuestión ésta no discutible.

Puesto que tales cargas de urbanización se resuelven en el tiempo, se contempla la necesidad de someter los gastos que suponen a un tipo de interés proveniente de la suma del Tipo Libre de Riesgo y de la Prima de Riesgo, tipos y primas también acotadas y determinadas en la que será norma reglamentaria.

De igual modo cierra la posible interpretación que surge cuando el TRLS 08 hace referencia a los suelos que no tienen asignada edificabilidad o uso, atribuyéndoles una edificabilidad media y un uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo donde se encuentran los terrenos incluidos.

La futura norma reglamentaria tanto dispone lo que debe entenderse por uso y edificabilidad de referencia en tales casos, —que por otra parte suelen ser los habituales de situación de conflicto de intereses—, como



El anteproyecto de Reglamento de la Ley de Suelo

establece la formulación para su cálculo, quedando cerrada, pues, las vías a propuestas contradictorias.

Cuando nos encontramos ante la necesidad de valorar en situación básica de suelo urbanizado, edificado o en curso, no plantea el TRLS 08 conflicto de interpretación salvo el caso de escasa o nula existencia de espectro muestral que sirva para hallar el valor por el método de comparación, en el supuesto de la tasación conjunta del suelo y la edificación.

Para tal fin, se desarrolla aquí toda una estructura conceptual de dudosa operatividad, por la rigidez en su planteamiento. No obstante, queda establecido el cauce para una hipotética solución, pues los testigos que permitan la determinación del valor deben darse con un grado de certidumbre suficiente.

Donde casi con plena certeza podemos adelantar que no podrá ser aplicada tal formulación técnica, por inoperante, es en suelos con edificaciones en curso de realización.



Donde casi con plena certeza podemos adelantar que no podrá ser aplicada tal formulación técnica, por inoperante, es en suelos con edificaciones en curso de realización

A continuación, la propia norma, establece la vía de escape o alternativa. Esto es, cuando se pretenda encontrar, mediante tasación conjunta, el valor del suelo y la edificación sin información estadística significativa, que visto el nivel de exigencia de fiabilidad o certidumbre que establece el Anteproyecto, puede preverse que va a suceder en la mayoría de los casos.

El límite del número mínimo de muestras viene traído de la norma de valoración para el mercado de garantías, habitualmente tenido como referencia respetable, pero que a partir de la entrada en vigor del reglamento se convertirá en precepto de obligado cumplimiento en la valoración urbanística.

En el supuesto de escasez muestral, deberá acudir al estudio de valores rentísticos para, de su capitalización, llegarse a la obtención del valor del inmueble. Esta vía subsidiaria podría llevar a resultados más distorsionados que los alcanzados en aplicación de la metodología de comparación, aun con escasez de testigos.

La propuesta de cálculo de valor por capitalización presenta características muy similares a la que se utiliza para obtener el propio de suelos en situación básica rural, si bien la esperanza de vida económica de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, tiene, subsidiariamente, un límite señalado en la propia norma, a falta de mejor fundamento.

A tal valor habrá que sumarle el llamado valor residual o de reposición.

3.3. Indemnizaciones y expropiación parcial

Respecto al señalamiento de las indemnizaciones, es de destacar la que hace referencia a la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o de edificación. Para tal fin se deben señalar los costes a tener en cuenta y su cuantificación monetarizada, afectada por el incremento de la Tasa libre de riesgo y la Prima de riesgo correspondientes, todo ello con un máximo establecido dado por el producto de la constante $k \hat{I}$ [1,35; 1,45] y el valor de la construcción obtenido según el uso considerado.

Se entiende como valor de la construcción el resultado de la suma de los costes de ejecución material de la obra, los gastos generales y el beneficio industrial del constructor, el importe de los tributos que gravan la construcción, los honorarios profesionales por proyectos y dirección de las obras y otros gastos necesarios para la construcción del inmueble.

Asimismo se cierra la duda de cómo cuantificar el grado de ejecución de las obras de urbanización o de edificación que hubiese que indemnizar, señalando que dicho grado se situará en proporción de los costes de construcción por contrata con relación a la previsión total de los mismos.

Si de lo que se trata es de la expropiación parcial, bien sea de una parcela, bien de una edificación, al conocido cálculo del valor habrá que sumársele la pérdida del que se le infringe al resto de la parcela o construcción que no se expropia.

4. ASPECTOS REGISTRALES

El Título II del Anteproyecto se refiere al Registro de la Propiedad y comprende un total de 30 artículos, algunos de ellos de contenido notablemente denso, por lo que excede al propósito de este trabajo entrar al análisis detallado de alguna de las innovaciones, pero sí ofrecer una visión de conjunto. En el área registral las modificaciones afectan a la regulación contenida en el RIRP, en las siguientes materias: actos inscribibles, título inscribible, planos de situación, de la afección de las fincas de resultado al cumplimiento de la obligación de urbanizar y caducidad y cancelación de la afección, práctica de la inscripción, fincas o derechos no incluidos en el expediente, ocupación directa, importantes modificaciones relativas a la regulación de la inscripción de la obra nueva y, finalmente, la materia relativa a la inscripción de parcelaciones. Apuntamos seguidamente algunos aspectos destacables.

4.1. Actos Inscribibles

El art. 1 del RIRP, después de referirse a los específicos actos inscribibles, en el último apartado, de modo



genérico, dice que es inscribible cualquier acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de la gestión modifique cualquier derecho sobre las fincas. El art. 40 del Anteproyecto sustituye al art. 1 del RIRP y contiene una mayor especificación de actos inscribibles, anteriormente no contemplados expresamente tales como la inscripción de las condiciones especiales afectantes a terrenos incendiados, actos referentes a los patrimonios públicos del suelo, convenios urbanísticos, etc.

4.2. Coordinación entre Catastro y Registro

El Anteproyecto presta atención a esta materia y en su art. 43 regula de manera precisa las relaciones entre ambos y dispone que aquellos actos de naturaleza inmobiliaria que alteren la configuración o régimen de las fincas, una vez practicadas las operaciones registrales procedentes, el Registrador remitirá al Catastro copia de la titulación formal practicada y de las inscripciones realizadas, de forma que el Catastro incorpore en el plano parcelario la nueva situación jurídica. A su vez, el Catastro remitirá al Registro las referencias catastrales para que se hagan constar como nota marginal. Las comunicaciones se efectuarán por medios electrónicos.

4.3. La declaración de obra nueva

Centrándonos en algunos aspectos novedosos, el Anteproyecto dedica los arts. 53 a 59 a esta materia que sustituiría a la contenida en los arts. 45 a 55 del RIRP. El art. 45 RIRP, al tratar de los títulos inscribibles en el que conste la obra nueva se remite a los previstos en la legislación hipotecaria. No así el Anteproyecto, cuyo art. 53 regula que la inscripción de la obra nueva se practicará mediante la presentación de «escritura pública o instancia privada suscrita por el titular registral de la finca, con firma legitimada notarialmente o ratificada ante el registrador». No cabe duda de que se trata de una innovación realmente llamativa al poder acceder a la inscripción registral de la obra nueva mediante un documento privado, obviando la intervención del fedatario público.

Además de lo dicho, aparecen dos nuevos requisitos no previstos en el RIRP. El primero consistente en que en la declaración de obra nueva terminada «se acredite por los servicios técnicos administrativos competentes correspondientes que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística», lo que añade a la documentación anteriormente prevista el que se presente la licencia de

ocupación o documento equivalente. El siguiente elemento innovador en relación con el RIRP consiste, también en la obra nueva terminada, acreditar la contratación de las garantías por daños materiales ocasionados por vicios o defectos de la construcción, cuando la constitución de tales garantías se configure como requisito previo para la inscripción por la legislación reguladora de la edificación.



Se cierra la duda de cómo cuantificar el grado de ejecución de las obras de urbanización o de edificación que hubiese que indemnizar, señalando que dicho grado se situará en proporción de los costes de construcción por contrata con relación a la previsión total de los mismos

4.4. Inscripción de actos de segregación o división de fincas

Se anulan los arts. 78 a 82 RIRP en los que se contiene una minuciosa regulación de la inscripción de actos de parcelación, en los que se recogen no sólo los requisitos administrativos exigibles, sino también las relaciones entre el Ayuntamiento y el Registro en el caso de dudas fundadas sobre parcelaciones en suelo no urbanizable que pudieran dar lugar a la constitución de un núcleo de población. Se eliminan igualmente las comunicaciones entre el Registro y la administración agraria en el caso de segregaciones de fincas inferiores a la unidad mínima de cultivo. Los cinco arts. del RIRP son sustituidos por el art. 57 del Anteproyecto, de contenido más simple, en el que se recoge la observación congruente con la anterior configuración de complejo inmobiliario, consistente en que tanto la constitución de complejo inmobiliario como la de régimen de propiedad horizontal no se consideran actos de fraccionamiento de suelo.

ABREVIATURAS UTILIZADAS:

TRLR 08: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

RIRP: Reglamento sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, aprobado 1093/1997, de 4 julio.