

Las previsiones del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo sobre la situación básica de suelo urbanizado y sobre la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento

Juan Antonio Chinchilla Peinado

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA CONCRECIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZADO
- III. LA DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

I. INTRODUCCIÓN

1. Ciertamente el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (BOE núm. 270, de 9 de noviembre), tiene por objeto determinar y articular un sistema acabado de valoración, fundamentalmente a efectos expropiatorios y de gestión, de las diferentes situaciones básicas de suelo contempladas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, ante la fijación por este de unas simples líneas principales. Criterios de valoración que, por otra parte, son papel mojado hasta el 1 de julio de 2012 por lo que respecta al suelo urbanizable sectorizado, que continuará valorándose conforme a las reglas de la Ley 6/1998, de conformidad con lo previsto por la Disposición Adicional novena del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Es más, parece más que razonable suponer que el nuevo Gobierno regulará esta materia en una nueva dirección, acentuando la sensación de péndulo descontrolado en la que nos encontramos los operadores jurídicos dedicados al urbanismo desde 1990.

2. Al margen de tal objeto central, el Reglamento de Valoraciones contiene también dos previsiones adicionales. Una primera sobre la situación básica de suelo urbanizado, al concretar cuando un terreno está efectivamente integrado en la malla urbana. Y una segunda sobre la

evaluación y seguimiento de la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento, al precisar su contenido. La razón, expuesta claramente en la Exposición de Motivos, se encuentra en los problemas de interpretación y aplicación práctica que se están produciendo.

Lo relevante es que tal regulación, en estos concretos puntos, se adopta por el Estado, naturalmente no con base en la competencia exclusiva en materia de legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad civil ex artículo 149.1, apartados 8.º y 18.º. Por el contrario, como precisa la Disposición Final primera del Real Decreto 1492/2010, párrafo segundo, las mismas «tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases de la planificación general de la actividad económica y del régimen de las Administraciones Públicas, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al Estado en el artículo 149.1.1.ª, 13.ª y 18.ª de la Constitución». Resulta necesario analizar si dicha fundamentación resulta correcta y, en caso afirmativo, el alcance de la regulación.

II. LA CONCRECIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZADO

3. Como es suficientemente conocido¹, la competencia del artículo 149.1.1.ª de la Constitución permite lograr una determinada uniformidad normativa en todo el territorio nacional, lo que permite garantizar una posi-



FICHA RESUMEN

Autor: Juan Antonio Chinchilla Peinado.

Título: Las previsiones del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo sobre la situación básica de suelo urbanizado y sobre la sostenibilidad económica de los instrumentos de planeamiento.

Resumen: El Reglamento de Valoraciones, aprobado en desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Suelo, incorpora además unas precisiones sobre los requisitos que deben concurrir en un suelo para que pueda considerarse como un suelo en situación básica de urbanizado que resultan de aplicación a los actuales suelos urbanos no consolidados. Además concreta, si bien con una gran generalidad, el contenido de la Memoria de Sostenibilidad Económica.

ción igual o común de todos los españoles, más allá de las diferencias de régimen jurídico que resultan, inexcusablemente, del legítimo ejercicio de las competencias autonómicas. Pero la competencia estatal ex artículo 149.1.1.ª de la Constitución no permite al Estado regular el entero contenido normativo sustantivo de los derechos constitucionales, sino sus condiciones básicas que permitan la igualdad en el ejercicio del derecho para evitar una excesiva diversidad que pudiera menoscabar la entidad sustancial del derecho de que se trate. Por ello, la regulación estatal de las condiciones básicas no puede suponer una regulación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, sino que debe dejar necesariamente un ámbito, lo que no sea condición básica, a la regulación de las Comunidades Autónomas. Aquí la competencia estatal debe limitarse a fijar las posiciones jurídicas fundamentales del derecho (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...). Este título competencial también permite al Estado regular los criterios que guardan una relación necesaria e inmediata con las condiciones básicas, tales como el objeto o ámbito material sobre el que recaen las facultades que integran el derecho; los deberes, requisitos en que ha de ejercerse un derecho; así como los requisitos indispensables o el marco organizativo que posibilitan el ejercicio mismo del derecho. Respetando esa posición común definida por el legislador estatal a través de las condiciones básicas, cada Comunidad Autónoma en ejercicio de su competencia legislativa no desarrolla la normativa estatal como si fuese una legislación básica. Lo que corresponde a las Comunidades Autónomas, en cuanto competentes en materia de urbanismo, es establecer el acabado régimen jurídico de la propiedad urbana mediante la adopción unas normas «complementarias». Con ello podrán surgir desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, sin que ello suponga una infracción de la igualdad ga-



rantizada por los artículos 14 y 149.1.1.ª de la Constitución. La premisa básica, para el Tribunal Constitucional, es que las condiciones básicas han de ser «las imprescindibles o necesarias para garantizar esa igualdad, que no puede consistir en una igualdad formal absoluta», expresándose generalmente a través de «principios o reglas generales» sin que puedan prefigurar un modelo urbanístico determinado a la Comunidad Autónoma. Lo que no permite dicho título al Estado es, por sí mismo, imponer conductas determinadas a otras Administraciones Públicas, dado que el destinatario de dicho título competencial es exclusivamente el ciudadano, en cuanto titular de los derechos y deberes constitucionales cuyas condiciones básicas se regulan.



La regulación estatal de las condiciones básicas no puede suponer una regulación completa y acabada del derecho y deber de que se trate, sino que debe dejar necesariamente un ámbito, lo que no sea condición básica, a la regulación de las Comunidades Autónomas

4. En consecuencia, puede afirmarse que el Estado, bajo la cobertura del artículo 149.1.1.ª de la Constitución, es competente para establecer una clasificación urbanística del suelo mediante la definición de situaciones básicas del suelo, dado que ello presenta un carácter instrumental indispensable respecto a la determinación del régimen del derecho de propiedad, al anudarse a cada una de ellas un régimen de derechos y deberes, sin que ello imponga un modelo prefigurado a las Comunidades Autónomas, puesto que parte de nociones basadas en la realidad.

Ciertamente, el establecimiento de «situaciones básicas del suelo» a partir de si el suelo está o no

transformado e integrado en la trama urbana constituye, simplemente, una nueva clasificación del suelo con trascendencia urbanística articulada en torno a dos tipos de suelo². Y ello porque ciertamente el artículo 7.1 TRLS anuda el régimen estatutario (definición legal y reglamentaria de derechos y deberes) de la propiedad a los concretos destinos de conformidad con lo establecido por la legislación de ordenación territorial y urbanística. Pero el régimen jurídico que corresponda a tales terrenos en función de su vinculación a concretos destinos establecidos por la legislación autonómica (fundamentalmente) se encuentra predeterminado por el contenido del derecho de propiedad (facultades, deberes y cargas), establecido en los artículos 8 y 9 TRLS. Allí se establece un elenco de derechos y deberes que se proyectan sobre cada clase o situación de suelo (y ello sin perjuicio de que alguno de tales derechos o deberes sea comunes para ambas clases de suelo, así como que los mismos deban ser cumplidos por el propietario o por el promotor, si tal posición jurídica no coincide en el mismo sujeto) y a tal clase o situación de suelo se anuda un criterio de valoración diferenciado establecido en los artículos 23 y 24 TRLS.

5. La configuración en el artículo 12.3 TRLS del suelo urbanizado parte de la realidad de un dato fáctico, la integración del suelo en la trama urbana a partir de su conexión en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, sin necesidad de realizar en su caso más obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones existentes y en funcionamiento. Evidentemente aquí el legislador ha asumido como concepto legal el criterio jurisprudencial de la realidad de lo fáctico.

La previsión del artículo 2 del Real Decreto 1492/2011 desarrollando esta regulación contiene dos apartados diferenciados que, en realidad, no constituyen novedad alguna, sino en un caso la plasmación normativa de uno de los elementos definitorios asumidos por la jurisprudencia y, en otro caso, la decantación por una de las posiciones doctrinales sobre la configuración del suelo urbano no consolidado como suelo en situación básica de urbanizado. Pero en ambos casos, al constituir la definición de la situación básica/clasificación, no puede haber duda de la competencia estatal³.

6. En efecto, el apartado a) del artículo 2 del Real Decreto 1492/2011, reiterando literalmente la previsión del artículo 12.3 TRLS, considera que una parcela, edificada o no, debe ser calificada como suelo urbanizado cuando se encuentra integrada de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, señalando que tales dotaciones y servicios, serán los requeridos por la legislación urbanística. Igualmente se atribuye tal clasificación cuando la parcela no cuente con todas las dotaciones o servicios, pero puedan llegar a contar con ellos sin otras

obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.



Una parcela, edificada o no, debe ser calificada como suelo urbanizado cuando se encuentra integrada de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, señalando que tales dotaciones y servicios serán los requeridos por la legislación urbanística

Aquí se asume, sin lugar a dudas, la doctrina jurisprudencial sobre el carácter reglado de la clasificación del suelo urbano, hoy suelo en situación básica de urbanizado, a partir de la fuerza normativa de lo fáctico. Baste con recordar que la jurisprudencia⁴ había precisado que no resultaba suficiente la presencia de tales servicios y dotaciones urbanísticas, sino que era necesario «que tales dotaciones las proporcionen los correspondientes servicios y que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos y que estos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente». Esto es, el Tribunal Supremo gráficamente configura a los servicios urbanísticos como los elementos cuya concurrencia implica la clasificación de los terrenos como urbanos si, además, concurre el requisito de la integración en la malla urbana, pues, justamente, «son los mencionados servicios los elementos de cohesión de la requerida malla urbana».

Obviamente el legislador estatal no ha precisado positivamente cuáles sean tales servicios y dotaciones urbanísticas básicas, con el fin de no prefigurar el modelo urbanístico autonómico. Pero lo que sí realiza el Reglamento de la Ley de Suelo es una definición negativa, excluyendo a las carreteras de circunvalación o las vías de comunicación interurbanas como elementos que puedan tomarse en consideración para otorgar la condición de suelo urbanizado (suelo urbano), salvo que tengan, de acuerdo con el instrumento de ordenación correspondiente, la consideración de viales urbanos. Esta precisión no solo resulta coherente con la configuración de la inserción en la malla urbana como elemento definidor de la condición de suelo urbano (hoy suelo en situación básica de urbanizado), puesto que «el suelo urbano solo llega hasta donde lo hagan los servicios urbanísticos que se han realizado para la atención de una zona urbanizada, y ni un metro más allá», sino que es un elemento de refuerzo en la exclusión normativa de la consideración de los terrenos expropiados para la ejecución de infraestructuras viarias supramunicipales como suelo urbanizado realizada por el artículo 22.2 del TRLS. En efecto, tales vías de circunvalación o de comu-



nicación interurbana no se ejecutan para prestar servicio directo a un determinado ámbito urbano y por ello no se recogen en los instrumentos de planeamiento como elementos de la red viaria municipal. Solo cuando los mismos sean cedidos al Ayuntamiento y pasen a ser configurados como viales urbanos, los suelos a los que den frente podrán llegar a configurarse como suelos en situación básica de urbanizado.

7. El apartado b) del artículo 2.1 del Real Decreto 1492/2011 determina, en segundo lugar, que también tendrán la consideración de suelo en situación básica de urbanizado aquel que esté incluido en un ámbito para el que el instrumento de ordenación prevea una actuación de reforma interior o de renovación urbana. ¿Por qué se efectúa tal precisión?

La legislación urbanística autonómica ha distinguido tradicionalmente una doble tipología de suelo urbano no consolidado. En primer lugar, aquellos suelos cuya urbanización no sea «adecuada» y deba procederse a su reurbanización o a realizar una actuación urbanística integral por establecerse una nueva ordenación, lo que exige la delimitación de una unidad de ejecución para proceder a su gestión mediante la correspondiente equidistribución. Y una segunda tipología conformada por aquel suelo urbano que no está transformado, o al menos no en su totalidad, por la urbanización, pero presenta la existencia de edificaciones en las dos terceras partes de su superficie. En este supuesto debe tenerse en cuenta que la delimitación de los espacios aptos para la edificación ha de ser la que expresa y específicamente determine el Plan General. El límite que aquí tiene el Plan General es no poder dibujar áreas que no estén consolidadas por la edificación en sus dos terceras partes, porque su finalidad no es crear una urbanización, sino consolidarla en los entramados que el Plan señale, lo que exige que tal suelo esté integrado en la trama urbana. En consecuencia, esa delimitación del ámbito de suelo urbano no consolidado por la urbanización debe responder a criterios de lógica configuración urbanística, permitiendo que la delimitación de las unidades de actuación a través de las que debe producirse su ejecución pueda garantizar el cumplimiento de los deberes legales y la distribución equitativa de los beneficios y cargas que conlleva la ejecución del planeamiento.

Pudiera pensarse, en una primera aproximación, que tal suelo urbano no consolidado debería ser conceptualizado como suelo rural «transitorio», a partir de una interpretación conjunta con los artículos 12 y 14 TRLS, dado que en dicha clase de suelo resulta necesaria la realización de una actuación de transformación urbanística (bien sea una actuación de urbanización de reforma o renovación, bien una actuación de dotación), ya que se tratará de suelo urbano no consolidado por la urbanización sino por la edificación en sus dos terceras partes o de un suelo urbano que cuenta con una urbanización «deficiente» no apta para prestar un pleno servicio a las edificaciones existentes o a las que se hayan de construir. Sin embargo

dicha interpretación no puede ser aceptada. En efecto, la situación de suelo urbanizado contemplada en el artículo 12.3 TRLS parte de la realidad de un dato fáctico, la integración del suelo en la trama urbana a partir de su conexión en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Ciertamente el suelo urbano no consolidado recibe dicha categorización porque se trata de un suelo urbano que presenta dicha integración en la malla urbana, si bien las dotaciones y servicios son inadecuados, requieren su renovación, mejora o ampliación, o su incremento para compensar una mayor edificabilidad, requiriendo en consecuencia la ejecución de una actuación de transformación urbanística. Pero la realización de tales actuaciones de transformación urbanística reguladas en el artículo 14 TRLS no asigna al suelo la condición de rural. La Ley ha realizado una regulación independiente de las actuaciones de transformación urbanística y las situaciones de suelo, sin perjuicio de conexión con las condiciones básicas del estatuto de la propiedad. Las actuaciones de urbanización que tengan por objeto la reforma, mejora o rehabilitación de la urbanización ya existente se configuran expresamente por el artículo 14.a).2 TRLS como propias de un suelo urbanizado, por lo que como tal debe ser configurado el suelo urbano no consolidado por carecer de urbanización consolidada al requerir la existente su renovación, mejora o rehabilitación. Configuración que expresamente se confirma en materia de valoración por el artículo 24.3 TRLS, donde se precisa que los suelos sometidos a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización se han valorar como suelo urbanizado, si bien tomando en consideración únicamente los usos y edificabilidades atribuidos por el planeamiento con carácter previo a la actuación de transformación urbanística. A su vez, las actuaciones de dotación que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito para reajustar su proporción con la mayor densidad o edificabilidad o con los nuevos usos otorgados por la nueva ordenación urbanística se proyecta exclusivamente sobre suelos urbanizados, a tenor del artículo 14.b) TRLS. Por tanto, debe concluirse que el suelo urbano no consolidado ha de ser considerado como suelo urbanizado, sin perjuicio de que en su valoración a efectos expropiatorios deba deducirse los costes de la urbanización pendiente.

III. LA DETERMINACIÓN DEL CONTENIDO DE LA MEMORIA DE SOSTENIBILIDAD ECONÓMICA

8. Por lo que respecta a la regulación referida al Informe o Memoria de Sostenibilidad Económica, anclada en el artículo 149. 1. 13.ª de la Constitución, debe tenerse presente que tal precepto permite al Estado adoptar normas con el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica. Y aquí el Tribunal Constitucional ya ha aquilatado con precisión el alcance de tal competencia en el campo del urbanismo. En concreto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, FJ 36.º, determinó que solo resulta constitucional aque-

La regulación que incorporaba normas relacionadas con la planificación general en materia de política de suelo que guarden una inmediata y directa relación con la dirección de la economía. Bajo tal competencia estatal encuentran cobijo tanto las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto con trascendencia económica y que, por lo tanto, son susceptibles de diversos desarrollos, como las previsiones de acciones o medidas singulares, de naturaleza incluso ejecutiva, que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. No obstante, en todo caso dicha competencia estatal no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico, debiendo dejar en todo caso un margen de maniobra a las Comunidades Autónomas. Resulta evidente que la actividad urbanizadora ha presentado en España una incidencia directa con la economía de las distintas Administraciones Públicas, hasta el punto de que la actual crisis económica mundial se ha visto espectacularmente agravada en España como consecuencia de la denominada «crisis del ladrillo».

9. El artículo 15.4 TRLS exige que entre la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización deba incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta

en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos. Como se ha señalado⁵, la función de tal documento no es solo contener una evaluación prospectiva de la suficiencia de los recursos económicos (públicos o privados) previos requeridos para la ejecución material de las infraestructuras, dotaciones y servicios establecidos por el instrumento de planeamiento para la puesta en funcionamiento de la nueva pieza de la ciudad. Además debe realizarse el análisis que para las arcas públicas supondrá, una vez ejecutado el instrumento de planeamiento y recibida la urbanización por la entidad local, el mantenimiento y conservación de tales dotaciones y servicios.

La concreción de este análisis prospectivo de futuro se efectúa por el Real Decreto 1492/2011 exigiendo que la Memoria comprenda como objeto, no solo la ejecución y mantenimiento de la urbanización, sino también los servicios públicos necesarios para atender al crecimiento urbano. Por tanto, debe cuantificarse el coste de ejecución y prestación no solo los servicios urbanísticos básicos, sino todos los servicios públicos que la legislación sobre Régimen Local impone como prestación obligatoria para la entidad local y que pueden ser exigidos por los vecinos (p. ej. la recogida de residuos sólidos urbanos). Simultáneamente deben cuantificarse los ingresos previsibles que podrá obtener la entidad local de los tributos locales en función del crecimiento poblacional diseñado por el instrumento de planeamiento. Y aquí debe realizarse un análisis que tenga en cuenta los distintos escenarios socio-económicos previsibles hasta que se encuentren terminadas las edificaciones que la actuación comporta.

NOTAS

- 1 Cfr. sobre tal título competencial el certero análisis de MENÉNDEZ REXACH, Ángel, «Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la STC de 20 de marzo de 1997», *RDUyMA*, núm. 153 (1997), págs. 48 y ss. Con toda razón se ha tildado a este razonamiento de tautológico y minimalista, puesto que, de una parte, no se definen tales condiciones básicas sino de forma muy abstracta e imprecisa y, de otra parte, no se comprende por qué no puede regular el Estado igualmente las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los deberes que ha fijado como condiciones básicas. Con ello se fijan únicamente normas incompletas por el Estado que, en la práctica, pueden quedar vacías de contenido si el legislador autonómico no fija unas consecuencias frente a su incumplimiento desde la lógica del deber establecido.
- 2 En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de diciembre de 2008 (Recurso de Casación núm. 4994/2005) afirma que «(...) la expresión "situación básica", (es una) terminología que viene a sustituir en la legislación básica del Estado a la noción de clasificación (...)». Sobre ello, cfr. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio.
- 3 Disiento aquí de las dudas que sobre tal precepto señalan FERRANDO CORRELL, José V. / ROMERO ALOY, María Jesús, «El anteproyecto de Reglamento de la ley de Suelo», *Práctica Urbanística* 103 (2011), págs. 18 y 19.
- 4 Sobre ello, cfr. CHINCHILLA PEINADO, Juan Antonio, «El Régimen del Suelo: Clasificación, Deberes y Derechos de los propietarios», *RDUyMA*, núm. 234 (2007), págs. 46 y ss.
- 5 Cfr. TURMO DE PADURA, Julio, «La memoria de sostenibilidad económica en el planeamiento. Propuesta metodológica», *Práctica Urbanística* 102 (2011), págs. 17 y 18.