



# Nuevo régimen del suelo

MIQUEL PORTALS CASANOVAS

(IberForo-Barcelona)

## 1. LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL: PIEZA CLAVE DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL

La Ley 6/1998, de 13 abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, fue dictada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que declaró que el legislador estatal carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, quedando su competencia ceñida a los siguientes aspectos:

- Fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional (art. 149.1.1 C.E.).
- Regular las materias que inciden en el urbanismo, como son la expropiación forzosa, las valoraciones del suelo, la responsabilidad de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 C.E.).
- Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (modifica la Disp. Adicional Tercera de la Ley 6/1998).
- Real Decreto-Ley 4/2000, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (modifica los arts. 9, 15 y 16 de la Ley 6/1998).
- La Sentencia 164/2001, de 11 de julio, del Tribunal Constitucional afectó especialmente los arts. 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 38 y disposición final única de la Ley 6/1998.
- La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (su art. 104 modifica el art. 25 de la Ley 6/1998).
- La Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes (su art. 1 modifica los arts. 9, 15, 16, 27 y 28 y disposiciones transitorias Primera, Segunda, Tercera y Quinta de la Ley 6/1998).

Así, la Ley 6/1998 tiene como finalidad ajustar el derecho estatal con incidencia urbanística a los límites competenciales definidos por el máximo intérprete de la Constitución.

Si bien en su mayor parte la Ley 6/1998 necesita que sus preceptos sean asumidos previamente por el legislador autonómico, su carácter de «legislación básica» y el hecho que la misma se aplique directamente, sin necesidad de desarrollo, en una materia tan esencial como es la valoración del suelo a efectos de expropiación forzosa y de equidistribución en los procesos urbanísticos, la configuran como pieza clave del sistema de fuentes del derecho urbanístico español.

Sin embargo, la aplicación de dicha Ley no ha sido pacífica ni ha estado desprovista de incidencias, dado que desde su entrada en vigor ha sido objeto de las siguientes modificaciones:

En el presente trabajo centraremos nuestra atención en las últimas reformas introducidas a la Ley 6/1998: por la Ley 53/2002 (por las importantes consecuencias que puede comportar y por la polémica que ha suscitado entre la doctrina) y las reformas introducidas por la Ley 10/2003, toda vez que la misma culmina —esperemos que definitivamente— el proceso de reforma iniciado por el Real Decreto-Ley 4/2000 y a su vez se ajusta a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 164/2001.

## 2. VALORACIÓN DEL SUELO DESTINADO A SISTEMAS GENERALES

El artículo 104 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, conocida como Ley de Acompañamiento, añade un apartado segundo al artículo 25 de la Ley 6/1998,

que queda redactado de la siguiente forma:

«Artículo 25. Criterio general de valoración.

1. El Suelo se valorará conforme a su clasificación urbanística y situación en la forma establecida en los artículos siguientes.

2. *La valoración de los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, autonómico o estatal, tanto si estuvieran incorporados al planeamiento urbanístico como si fueran de nueva creación, se determinará de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, según la clase de suelo que se sitúen o por los que discurren.*

*No obstante, en el supuesto de que el planeamiento urbanístico los haya adscrito o incluido en algún ámbito de gestión a los efectos de su obtención a través de los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, su valoración se determinará en función del aprovechamiento de dicho ámbito conforme a lo dispuesto en los artículos siguientes.»*

La nueva redacción dada por la Ley al artículo 25 establece que los denominados sistemas urbanísticos generales (comunicaciones, equipamientos comunitarios y espacios libres públicos de interés general supramunicipal) se valorarán única y exclusivamente atendiendo a su clasificación urbanística y situación.

La modificación de la Ley viene a decir que toda infraestructura supramunicipal, bien sea estatal o autonómica, se valorará según la clasificación del suelo esté o no prevista en el planeamiento, y sólo excluye el caso específico de que el planeamiento las haya adscrito o incluido en suelo urbanizable en una unidad de gestión.

La Exposición de Motivos de la Ley de Acompañamiento justifica la modificación del artículo 25 de la Ley 6/1998 en que se introduce una «aclaración» en lo referente a los criterios de valoración aplicables a los suelos destinados a infraestructuras de interés general supramunicipal.

En efecto, las razones invocadas en la Exposición de Motivos insisten en que tan sólo se trata de una aclaración del criterio de valoración que ratifica el criterio rector por el que la valoración se determina según la clase de suelo sobre el que se asienten los sistemas generales dejando claro que sólo se valorarán en función del aprovechamiento cuando los terrenos afectados por dichas infraestructuras públicas se incluyan en un determinado ámbito de planeamiento.

#### • Pretensión de rectificar la Jurisprudencia del Tribunal Supremo

Sin embargo, tal como ha puesto de relieve la doctrina, la modificación introducida en el artículo 25 de la Ley 6/1998 dista mucho de tener un carácter aclarativo, pues, por el contrario, pretende rectificar la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la valoración de sistemas generales en suelo no urbanizable.

En efecto, es reiterada la doctrina jurisprudencial que señala que el suelo que se destina a sistemas generales o dotaciones públicas ha de valorarse necesariamente, y como mínimo, como suelo urbanizable programado.

Puede decirse que la jurisprudencia del Tribunal Supremo tenía su base en el principio general de equidistribución de beneficios y cargas, argumentando que el suelo expropiado para sistemas generales no podía valorarse como suelo no urbanizable, aunque estos sistemas estén proyectados sobre suelo no urbanizable, porque ello suponía la singularización y aislamiento del suelo afectado en relación con el suelo urbano o urbanizable al que se destina el sistema general.

Entre muchas Sentencias del Tribunal Supremo pueden citarse las siguientes:

- S.T.S. de 22 de junio de 1997, que recoge con claridad la doctrina de que el suelo esté o no contemplado en el planeamiento o lo esté como suelo no urbanizable, aunque tenga el carácter de supramunicipal, tiene un carácter urbanístico por su destino al ser una dotación o sistema



general, y debe valorarse como suelo urbanizable programado.

- S.T.S. de 14 de enero de 1998, 6 de marzo y 22 de mayo de 2000, que declaran que *«a pesar de estar clasificado de no urbanizable el suelo de uso dotacional o para sistemas generales su valoración debe hacerse como si de suelo urbanizable se tratase»*.

Como puede comprobarse, la nueva redacción dada al artículo 25 de la Ley 6/1998, al establecer que los sistemas generales se valorarán únicamente en base a la clase de suelo en que se localicen, pretende dejar sin efecto el criterio consolidado en la doctrina del Tribunal Supremo basada en el destino efectivo del suelo expropiado y en el principio de equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento.

Por ello, autores como Serrano Alberca han denunciado que la reforma introducida constituye una interferencia del legislador en la función jurisprudencial, llegando a predecir que la nueva regulación provocará una «rebelión de los jueces» en su aplicación.

#### • Previsiones de futuro

Por consiguiente, resulta una incógnita el alcance de la modificación producida cara a futuras expropiaciones destinadas a dotaciones públicas. No obstante, dicha reforma deberá ser tenida muy en cuenta, dado que puede tener una gran incidencia en la valoración de costes y justiprecios en la expropiación forzosa de terrenos destinados a sistemas generales.

### 3. CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE Y DESARROLLO DEL SUELO URBANIZABLE

En el *B.O.E.* de 21 de mayo de 2003, fue publicada la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y del Transporte a través de la cual se introducen determinadas modificaciones a la Ley 6/1998.

La Exposición de Motivos de dicha Ley 10/2003 justifica los cambios introducidos para corregir en el sector inmobiliario las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable o urbanizado, tratándose con la reforma de incrementar la oferta del suelo al introducir flexibilidad en aquellas previsiones normativas en vigor que pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.

Para ello se introduce una mayor objetivización de la clasificación del suelo no urbanizable con la pretensión de incrementar la oferta de suelo urbanizable.

Así, se modifica el punto 2 del artículo 9 de la Ley 6/1998, que siguiendo la línea iniciada por el Decreto-Ley 4/2000, además de incluir en esta clase de suelo los suelos susceptibles de estar sometidos a algún régimen de protección especial, incluye los suelos que sea inadecuados para el desarrollo urbanístico de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Mediante dicha reforma el legislador estatal se ajusta a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 que estableció que el artículo 9 de la Ley 6/1998 se adecua al orden constitucional de competencias siempre que se interprete que el mismo remite a la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma.

Por ello, la legislación urbanística autonómica deberá adecuarse a la modificación producida en el artículo 9.2 de la Ley 6/1998 en el sentido de establecer criterios objetivos de clasificación del suelo no urbanizable, ello con el fin de facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo en el que no concurren razones objetivas para su preservación puede considerarse como susceptible de ser urbanizado.

Por otro lado, la Ley 10/2003 potencia también el desarrollo de los suelos urbanizables, a los cuales se dota de una mayor flexibilidad ampliando las posibilidades de actuación reconocidas hasta

ahora, sin que ello suponga merma alguna de la capacidad de actuación y decisión últimas de las Administraciones competentes en la materia (reforma de los arts. 15 y 16 de la Ley 6/1998).

Así, los artículos modificados potencian el derecho a promover la transformación del suelo urbanizable, refuerzan la iniciativa de las Administraciones para promover dicha transformación y para evitar posibles bloqueos de las iniciativas urbanizadoras como consecuencia de la inactividad de la Administración se establece la aplicación del silencio positivo.

De nuevo pues resultará indispensable la colaboración de los legisladores autonómicos para desarrollar dichos objetivos, dado que los artículos modificados se supeditan expresamente a lo que establece la legislación autonómica, ajustándose a lo dispuesto por el Tribunal Constitucional.

#### 4. VALORACIÓN DE LOS SUELOS URBANIZABLES Y URBANOS

La Ley 10/2003 modifica los artículos 27 y 28 de la Ley 6/1998 que regulan la valoración de los suelos urbanizables y urbanos.

La modificación explicita la aplicación del método de valoración para el caso de inexistencia o pérdida de vigencia de las ponencias catastrales, remitiendo al método residual dinámico definido en la normativa hipotecaria y ratificando la deducción de la totalidad de los gastos de transformación del suelo que contempla el artículo 30 de la Ley 6/1998.

La modificación descarta expresamente de las valoraciones los elementos especulativos del cálculo y aquellas expectativas cuya presencia futura no esté asegurada.

A la vista de lo anterior, debe conectarse la reforma de la valoración de los suelos urbanizables y urbanos con la reforma del régimen de valoraciones introducida por la Ley 53/2002, dado que tal como ha denunciado la doctrina uno de los fines que parece guiar las reformas introducidas es conseguir un abaratamiento de los costes de las expropiaciones.

#### 5. EJERCICIO DE LA ACTIVIDAD DE INTERMEDIACIÓN INMOBILIARIA

Finalmente, debe mencionarse que la Ley 10/2003 pretende clarificar la situación actual del ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria que se encuentra afectada por la falta de una jurisprudencia unánime que reconozca que dicha actividad no está reservada a ningún colectivo singular de profesionales.

En tal sentido, se establece que las actividades enumeradas en el artículo 1 del Decreto 3248/1969, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, podrán ser ejercidas:

- Por los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria conforme a los requisitos de calificación profesional contenidos en su propia normativa específica.
- Por Personas físicas o jurídicas sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que, por razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad.

#### 6. CONCLUSIÓN

A la vista de lo que se acaba de exponer, cabe diferenciar entre las reformas introducidas de las que modifican el régimen de valoración del suelo de las que pretenden flexibilizar el sector inmobiliario, con el fin de intentar que el precio del suelo, condicionado por la escasez de suelo urbanizable, deje de incrementarse.

Las reformas del régimen de valoraciones del suelo son aplicables a los expedientes en que no se haya alcanzado la fijación definitiva del justiprecio en vía administrativa, por lo que las mismas tienen una incidencia inmediata.

Respecto las demás reformas, y como se ha expuesto, su aplicación precisa de la colaboración de los legisladores autonómicos, por lo que deberá estarse a la expectativa sobre si el efecto de las mismas es finalmente el perseguido por el legislador. ■