

## Andalucía ante la «Nueva Ley del Suelo»

*SUMARIO:* 1. ANTECEDENTES: URBANISMO Y LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA. 1.1. Análisis de la situación inmediata a la entrada en vigor de la STC 61/1997. 1.2. La Ley 1/1997, de 18 de junio, «por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana». 2. INCIDENCIA DE LA LEY 6/1998 EN EL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA. 2.1. Criterios generales. 2.2. Criterios de aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones en Andalucía, a su entrada en vigor. 2.2.1. Clasificación del suelo. 2.2.2. Régimen del suelo. 2.2.3. Valoraciones y expropiaciones. 2.3. Recapitulación.

### 1. ANTECEDENTES: URBANISMO Y LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ANDALUCÍA

#### 1.1. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INMEDIATA A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA STC 61/1997

Sin duda alguna, en el Derecho Urbanístico español habrá siempre un «antes» y un «después» de la STC 61/1997. Por ello entendemos que ésta debe marcar el punto de partida de nuestra reflexión.

Al dictarse la STC 61/1997, en Andalucía era de aplicación, en materia de urbanismo, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992 (TRL92), así como la parte vigente de los Reglamentos que la desarrollaban. Por su parte, las materias relativas a la ordenación del territorio habían sido regula-

das por una ley propia: la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Tras la asunción de competencias en materia de urbanismo por parte de la Comunidad Autónoma en 1979, la Junta de Andalucía entendió que el marco legislativo estatal existente resultaba ser un marco legislativo política y técnicamente suficiente para el ejercicio de sus competencias. A partir de tal presupuesto, su actuación estuvo fundamentalmente centrada, por una parte, en la reorganización y coordinación de las Administraciones con competencia en la materia (Regional y Local); por otra, en la elaboración de figuras de planeamiento y directrices para la intervención urbanística de escala supralocal, entre las que cabe destacar la elaboración de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico*, a nivel provincial (1985-86) y las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (1990). En paralelo, la política en materia de urbanismo de la Junta de Andalucía ha tenido como uno de sus principales objetivos fomentar que los municipios se doten de la figura de planeamiento general adecuada a sus características, dinamismo y necesidades.

A la entrada en vigor de la Ley 8/1990, y después del TRL92, la Junta de Andalucía, en la medida en que compartía sus criterios políticos —pues valora como un avance, entre otras cuestiones, el reforzamiento que en esta Ley se hace de la función pública del urbanismo— y consideraba adecuados los instrumentos técnicos en ella introducidos, no estimó oportuno presentar recurso de inconstitucionalidad. Es más: desde la Junta de Andalucía se ha venido fomentando, desde entonces, la adaptación del planeamiento general municipal al TRL92, dentro del proceso de apoyo a la elaboración de planes generales municipales, que ya ha sido comentado.

Como resultado de esta política cabe resaltar los siguientes hechos:

a) Partiendo de una situación análoga, el ritmo de aprobación de planes urbanísticos en Andalucía ha superado con diferencia la media española. Así, si en 1977 era similar el número de municipios andaluces y españoles que contaban con una figura de plan general aprobada (25%), en 1982 en España se había cubierto el 65% de los municipios y el 77% en Andalucía; y en 1995 tales proporciones se situaban en el 68% y el 81%, respectivamente.

b) Actualmente, el 85% de los municipios andaluces cuentan con una figura de plan general en vigor. Estos municipios cubren el 92% del territorio andaluz y en ellos reside el 98% de la población andaluza.

c) Asimismo, Andalucía es, con diferencia, la región española que cuenta con mayor número de planes adaptados al TRL92, precisamente como resultado de la política de fomento de la adapta-

ción de los planes urbanísticos al mismo. Por ello, al dictarse la STC 61/1997, en la región se habían redactado de acuerdo con este texto legal, o se habían revisado adaptándolos al mismo, veintidós planes generales y más de doscientas normas subsidiarias. Estas cifras suponen aproximadamente la tercera parte de los municipios andaluces; pero sobre todo hay que destacar que corresponden a los municipios de mayor volumen de población y los de mayor dinamismo económico y territorial.

## 1.2. LA LEY 1/1997, DE 18 DE JUNIO, «POR LA QUE SE ADOPTAN CON CARÁCTER URGENTE Y TRANSITORIO DISPOSICIONES EN MATERIA DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA»

En consecuencia, la política «activa» ejercida desde la Junta de Andalucía en la década de los noventa en pro de la adaptación de los planes urbanísticos al TRL92 hizo que se analizaran cuidadosamente los efectos que la STC 61/1997 tenía sobre el planeamiento en desarrollo, así como en el planeamiento en aquel momento en revisión, dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Por lo que a los efectos inmediatos de la STC 61/1997 hace referencia, ya ha sido suficientemente puesto de manifiesto que la misma no creaba un «vacío legal», ni siquiera en aquellas CC.AA. que no contaban con legislación urbanística propia: se mantenían en vigor todos aquellos preceptos del TRL92 no declarados inconstitucionales y, al mismo tiempo, se recuperaba la vigencia del Texto Refundido de 1976, lo que suponía mantener buena parte de la estructuración legal del TRL92.

Sin embargo, no es menos cierto que, a la publicación de la Sentencia del Constitucional, se generaban ciertas dudas en la interpretación de algunas cuestiones, especialmente las relativas a las innovaciones del TRL92, y suponía una incertidumbre para el desarrollo de la actividad urbanística en aquellos municipios que contaban con figuras de Planes Generales aprobados o adaptados al TRL92 que, como ya ha sido comentado, suponían una mayoría cualificada en el territorio andaluz; además del planeamiento de desarrollo que seguía sus criterios, o del planeamiento general que en aquel momento se encontraba en proceso avanzado de elaboración y que se atenía, lógicamente, al TRL92.

Ciertamente, la situación no era de vacío legal; pero lo que también era cierto es que la legislación que la STC 61/1997 deja en vigor dispone de unas «reglas del juego» en parte diferentes de las reglas con las que se han elaborado los planes en los últimos años y, lo que quizás es más importante, la STC 61/1997 dejaba

«fuera de juego» algunas de las reglas que constituían buena parte del armazón del desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía; particularmente, como por otra parte es suficientemente conocido, las relativas a las áreas de reparto y aprovechamiento tipo en la distribución de los aprovechamientos urbanísticos, y algunas otras más específicas como la calificación de viviendas de protección oficial o las Áreas de Reserva para la formación del Patrimonio Municipal de Suelo.

Así pues, la valoración de la situación creada en Andalucía a la entrada en vigor de la STC 61/1997 y de las distintas alternativas legislativas posibles, llevó al Parlamento de Andalucía a optar por la decisión de recuperar como legislación propia de Andalucía el TRL92, que se materializa en la Ley 1/1997.

En la Exposición de Motivos de la Ley se exponen los argumentos que sustentan dicha decisión, que básicamente pueden resumirse en los siguientes:

a) La declaración de inconstitucionalidad de gran parte del TRL92 por el Tribunal Constitucional estaba fundamentada en razones meramente competenciales; es decir, no es la Administración General del Estado sino las Comunidades Autónomas las que son competentes en la materia; la declaración de inconstitucionalidad no afectaba, pues, al fondo de la norma, ni las técnicas urbanísticas del TRL92 eran consideradas por el Tribunal Constitucional contrarias a los principios constitucionales.

b) Frente a una posible opción de dictar una legislación parcial que completara el Texto Refundido de 1976 y los artículos no declarados inconstitucionales por la STC 61/1997, se estimó que era técnicamente más adecuada la recuperación completa como legislación propia de Andalucía del TRL92, de forma que se dispusiera de un único texto completo, coherente y articulado en sí mismo.

c) Se establecía también el acuerdo político, reflejado en el propio título de la Ley («... por la que se adquieren con carácter urgente y transitorio...»), de que se trataba de una norma nacida con vocación de transitoriedad, para darle continuidad al marco jurídico en el que se estaba desarrollando el urbanismo en la Comunidad Autónoma.

d) Pero, al mismo tiempo, el Gobierno andaluz adquiriría, en ese momento, el compromiso de elaborar y llevar a la Cámara, en el más breve plazo, una Ley del Suelo, una vez establecido el marco competencial en el que dicha Ley debería ser elaborada. Pues, también, una de las primeras conclusiones que se extraen de la STC 61/1997 es, no sólo la rotundidad con la que se establece que el urbanismo es una competencia estrictamente autonómica y el reconocimiento pleno del *derecho a legislar en materia de urba-*

nismo por parte de las Comunidades Autónomas, sino también la responsabilidad y el *deber de legislar* en aquellos casos en los que tal deber (o derecho) no se hubiera ejercido.

e) Los grupos parlamentarios llegan, por este razonamiento, al acuerdo de posponer la discusión política sobre los contenidos de una Ley del Suelo para Andalucía a ese momento, sin la presión que podría suponer una discusión precipitada en el tiempo.

f) Y, en suma, con esta decisión, el Parlamento de Andalucía lo que está decidiendo es «prorrogar» la situación previa a la entrada en vigor de la STC 61/1997, hasta en tanto no se disponga de una ley del suelo andaluza en el marco competencial que esta misma acababa de establecer.

El acuerdo sobre estos principios determinó que la Ley 1/1997 fuera presentada como *Proposición de Ley* por el trámite de urgencia por todos los grupos políticos con representación en el Parlamento de Andalucía y que, finalmente, fuese aprobada con el voto afirmativo de tres de los cuatro grupos que componen la Cámara (Grupo Socialista, Izquierda Unida y Partido Andalucista) y la abstención del grupo del Partido Popular.

Para el Gobierno andaluz, la decisión del Parlamento de Andalucía de recuperar como legislación urbanística propia la parte del TRL92 que había decaído como resultado de la Sentencia del Tribunal Constitucional no sólo reunía las ventajas llamémosles técnicas de prorrogar la situación fáctica existente en el momento de dictarse la STC 61/1997, sino que en igual o mayor medida se valoraba el hecho de la consolidación como legislación urbanística propia de una legislación innovadora, con respecto al texto refundido de 1976, y profundizadora en la defensa de los intereses públicos en el desarrollo de la actividad urbanística; legislación que se constituye en el punto de partida, de referencia, del borrador de la Ley de Urbanismo y Suelo que desde esos momentos se empieza a preparar.

La Ley 1/1997 técnicamente se materializa como una Ley de «Artículo único», mediante la que se declara en vigor en la Comunidad Autónoma de Andalucía todos los artículos declarados nulos como Derecho estatal por la STC 61/1997. Se exceptúan los artículos referidos a la planificación territorial, ya regulados por la Ley 1/1994 de la propia Comunidad Autónoma, y algunos otros (arts. 96.2, 97.4 y 135.2), cuya recuperación se entendió que no cabía como legislación propia de Andalucía.

La Ley se cierra con disposiciones adicionales, transitorias y finales, que garantizan la legalidad de los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente al amparo del TRL92, así como la de los procedimientos y técnicas de desarrollo, y dan con-

tinuidad los instrumentos de planeamiento que se encuentren en distintas fases de elaboración. La Disposición Final Tercera otorga carácter retroactivo a la Ley, retrotrayendo su eficacia al momento de la publicación de la STC 61/1997.

No se puede negar la osadía, o el pragmatismo, de la técnica legislativa adoptada, habiendo sido más valorado en sentido positivo por quienes apostaban por el pragmatismo, mientras que han insistido más en su osadía los defensores de la pureza técnica o quienes vaticinaban un riesgo de inseguridad jurídica a la hora de la aplicación de la formalmente «nueva» norma. En cualquier caso, como responsable de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Junta de Andalucía, puedo afirmar que desde su entrada en vigor el urbanismo en Andalucía se viene desarrollando con plena normalidad, no generándose más conflictos que los que habitualmente se venían produciendo, como resultado del enfrentamiento de intereses entre privados, privados y Administraciones Públicas, o entre éstas (Administración Regional y Local, o administraciones sectoriales).

Y, desde una consideración de carácter más global, Andalucía dispone de una legislación urbanística propia, de carácter completo y pleno, en cuyo marco ha de interpretarse la entrada en vigor de la Ley 6/1998.

## 2. INCIDENCIA DE LA LEY 6/1998 EN EL ORDENAMIENTO LEGISLATIVO URBANÍSTICO EN ANDALUCÍA

La publicación y posterior entrada en vigor de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, ha sido igualmente analizada en Andalucía, desde la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, para conocer en profundidad los efectos que la misma tiene sobre nuestro ordenamiento urbanístico y sobre el desarrollo del urbanismo en la Comunidad Autónoma.

### 2.1. CRITERIOS GENERALES

Este análisis de carácter técnico-jurídico se ha realizado a partir de determinados criterios de carácter general, en los que se enmarca la interpretación final que se hace de la compatibilización de ambos textos legales.

Entre estos criterios hay que destacar, en primer lugar, la voluntad, si se quiere política, de la búsqueda de la armonización en la

interpretación conjunta de ambos textos legales, evitando una confrontación innecesaria, que sólo puede contribuir, en un ámbito tan sensible como es en el que nos movemos, a crear confusión e inseguridad en el desarrollo de la actividad urbanística. Un propósito intencionado de la búsqueda de una convivencia pacífica entre ambos textos legales, el estatal y el autonómico, ha presidido, pues, el análisis de la incidencia que la legislación estatal sobre *Régimen de Suelo y Valoraciones*, en vigor desde mayo de 1998, tiene sobre la *Ley 1/1997* de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pero, al mismo tiempo, se parte del principio de que las reglas que regulan la relación entre el ordenamiento estatal y el autonómico no se sustentan en el principio de jerarquía, aplicable a las relaciones entre las normas de un mismo ordenamiento jurídico; sino en el principio del ejercicio simultáneo de las competencias propias de una y otra Administración. Ello significa que el Estado tendrá las competencias propias que se deriven de las contenidas en las 1.<sup>a</sup>, 13.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española, y la Comunidad Autónoma de Andalucía las propias, fundadas en el apartado 8 del artículo 13 de su Estatuto de Autonomía, en relación con el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución española; y todo ello, lógicamente en el marco de interpretación del Tribunal Constitucional.

No se nos escapa que no siempre existe una línea nítida de separación del ejercicio de ambas competencias; pero en cualquier caso, y a la luz de este principio, resulta absolutamente desafortunada la afirmación que la Exposición de Motivos de la *Ley 6/1998* realiza tras haber reconocido que «El legislador estatal carece de competencias en materia de urbanismo...» y de delimitar su propio ámbito competencial a «... regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad en todo el territorio nacional»: «Por ello, su obra (la de esta *Ley*) reclama una *continuación* por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la *reforma* que ahora se inicia quedaría incompleta» (la cursiva es, obviamente, nuestra). No tiene que producirse una continuación, un desarrollo, de la legislación estatal a través de las distintas legislaciones autonómicas, como parece derivarse de esta afirmación, sino un ejercicio en paralelo de distintas esferas competenciales, sin interferirse mutuamente.

A partir de estos principios generales, se hace necesario afirmar una obviedad (que no sería necesario hacerlo si no se hubiera insistido reiteradamente, intencionadamente, por parte las más de las veces de los exponentes-defensores de la *Ley 6/1998* en jornadas técnicas, seminarios y cursos, y también medios de comunicación): no hay ninguna nueva *Ley del Suelo* en España, al menos

en el sentido que convencionalmente se viene dando a esta expresión en España, que hace referencia a la legislación que regula la actividad urbanística, el crecimiento ordenado de nuestras ciudades y los usos del territorio.

Hay, ciertamente, una nueva *Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones* que desarrolla el título competencial propio del Estado en materias que *inciden* sobre la actividad urbanística: el ejercicio del derecho de propiedad, expropiación forzosa, valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común (como, por otra parte, se afirma correctamente en la ya mencionada Exposición de Motivos de esta Ley). Pero no hay una nueva legislación urbanística, en el sentido antes mencionado, que es una competencia propia de cada Comunidad Autónoma.

Pero incluso cabría afirmar una nueva obviedad: el Derecho autonómico en general, y la Ley 1/1997 de Andalucía en particular, no han sido ni total ni parcialmente derogados por la ley estatal y se presupone su directa aplicación, sin perjuicio de lo que en cada caso pueda estimar el Tribunal Constitucional o, en el caso de las normas reglamentarias, los Tribunales de Justicia.

Y, en ese sentido, la legislación urbanística de Andalucía, (que es la «legislación urbanística» a la que de forma reiterada se hace referencia en el articulado de la Ley 6/1998) está formada sustancialmente por la *Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, la *Ley 1/1997, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen de Suelo y Ordenación Urbana*, y el *Decreto 77/1994, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo, determinándose los órganos a los que se atribuyen*; si bien esta legislación está afectada por la Ley 6/1998.

En qué medida está afectada en sus contenidos específicos nos ocuparemos a continuación.

## 2.2. CRITERIOS DE APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES EN ANDALUCÍA, A SU ENTRADA EN VIGOR

### 2.2.1. *Clasificación del suelo*

Como es sobradamente conocido, la Ley 6/1998 en su artículo 7 establece tres clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable «o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Posiblemente el legislador estatal hubiera debido haberse limi-



tado a establecer estas tres categorías, en correspondencia con el artículo 9.1. de TRL92, considerado en aquella norma como legislación básica, y no se hubiera arriesgado a caer en vicios de inconstitucionalidad al entrar en los artículos siguientes en el desarrollo de lo que entiende que es la condición de suelo urbano (o suelos urbanos), suelo urbanizable (o suelos urbanizables) y suelo no urbanizable (o suelos no urbanizables), porque a todos ellos define y divide en subcategorías.

Antes de entrar a analizar la incidencia que la clasificación del suelo, establecida en el Capítulo I del Título II de la Ley 6/1998, pueda tener en la legislación urbanística vigente en Andalucía, conviene hacer una apreciación de carácter general, que resultaría innecesaria de no ser por el mensaje intencionadamente distorsionado que se ha dado de este capítulo de la LRSyV, incluso, o especialmente, por quienes mejor la conocen: no hay en Andalucía, ni en España, a la entrada en vigor de la Ley 6/1998, más suelo clasificado como urbanizable que el así clasificado en los planes generales en vigor. La propia LRSyV demora la entrada en vigor de la clasificación de suelo a cuando se proceda a la revisión del planeamiento general (Disposición Transitoria Segunda) e incluso el planeamiento general que se encuentre en tramitación (desde la aprobación inicial) podrá seguir tramitándose sin adaptar las clasificaciones a las contenidas en la Ley 6/1998 (Disposición Transitoria Tercera).

De la literalidad de ambas transitorias se concluye que no ha habido una voluntad por parte del legislador de forzar una adaptación de los planes generales a la clasificación en ella contenida, así como que tampoco cabe introducir nuevos criterios de clasificación a través de modificaciones parciales. Este principio de la Ley 6/1998 ha de ser valorado como un principio de prudencia, y de respeto al planeamiento vigente, como no podría ser de otro modo.

Por ello sorprende que se haya transmitido un mensaje distinto, que en ningún caso se adecua a la literalidad de esta Ley. Y que, a mi juicio, no puede tener más que el efecto pernicioso de, a partir de ciertas falsas expectativas, contribuir al encarecimiento del precio del suelo (objetivo que no parece que es el que pretendían buscar los impulsores e ideólogos de este texto): Salvo que se considere que, transmitiendo tal mensaje, se está reforzando la imagen liberalizadora pretendida por la Ley 6/1998.

Por cuanto antecede pudiera pensarse que la clasificación de suelo es una de las cuestiones que podría introducir problemas de conexión, o contradicción, con la legislación urbanística vigente en Andalucía. Pues, una posible incompatibilidad entre la legislación urbanística en vigor en Andalucía y la Ley 6/1998 podría derivar de

un cambio conceptual en la definición de la clases de suelo, en el sentido de que en aquélla, y por tanto en la Ley 1/1997 de Andalucía, la clase Suelo No Urbanizable es la clase de suelo residual y es el Suelo Urbanizable el que hay que justificar en relación a las demandas de crecimiento; por el contrario, en la Ley 6/1998 la clase Suelo No Urbanizable se define en positivo, debiendo ser justificada su exclusión del proceso urbanizador, mientras que el Suelo Urbanizable en principio parece que se pretende que se defina como categoría residual.

Sin embargo, el legislador estatal es consciente que la doctrina fijada por la STC 61/1997 determina que es competencia estatal —para el ejercicio de las condiciones básicas de igualdad de los derechos y deberes inherentes a la propiedad del suelo— el establecimiento de distintas clases de suelo, que han de ser equivalentes entre sí entre unas y otras legislaciones urbanísticas. Pero también es consciente de que no puede predeterminar un concreto modelo urbanístico y territorial a partir del establecimiento de las distintas clases. Por ello, la inicial condición de suelo residual del Suelo Urbanizable queda matizada al reconocer que las condiciones precisas de su transformación deberán ser establecidas en la legislación urbanística y en el planeamiento aplicable; por su parte, la caracterización en positivo de los Suelos No Urbanizables, en virtud de sus propios valores o características, no puede sino ser considerado como un avance desde la perspectiva territorial, y la inadecuación de determinados suelos para el desarrollo urbano, visto desde la perspectiva temporal, mantiene en el ámbito de la legislación urbanística la determinación del modelo de ciudad.

En consecuencia, cabe inferir que para la aplicabilidad del régimen jurídico correspondiente a cada clase de suelo, son compatibles las establecidas entre la legislación urbanística de la Ley 1/1997 de Andalucía (anteriores art. 10-12 del TRL92) y las contempladas en la Ley estatal 6/1998. Y, en la medida que presuponen ejercicio de competencia en materia de urbanismo, a estas clases de suelo han de serle de aplicación los criterios contenidos en la legislación autonómica.

Ello no obstante exige, por imperativo de la ley estatal, una mayor profundización en las subcategorías de suelo no urbanizable. Ya ha sido comentado que su identificación en positivo va a requerir un mejor reconocimiento territorial del que hasta ahora podría venir haciéndose, lo cual valoramos positivamente. Desde una perspectiva andaluza, con municipios de grandes dimensiones físicas y en los que el suelo urbano y urbanizable constituyen menos del 1% del término municipal, necesariamente al Plan General a partir de ahora va a exigírsele que haga un mejor reco-

nocimiento de su territorio y de los valores ambientales, culturales, paisajísticos, agropecuarios o forestales. Ello, en ningún caso, ha de ser considerado negativo.

### 2.2.2. Régimen del Suelo

El régimen urbanístico del suelo (arts. 12 a 22), uno de los núcleos centrales de la Ley 6/1998, es de aplicación desde su entrada en vigor. Como punto de partida en el análisis de su incidencia en la legislación urbanística andaluza, con las matizaciones no menos importantes que a continuación se especificarán, entendemos que el régimen establecido para el Suelo Urbano y el Urbanizable es similar al contenido en el anterior TRL92, y en consecuencia en la Ley 1/1997 de Andalucía.

Por tanto, al suelo clasificado como urbano por una figura de planeamiento general le son de aplicación de forma directa los deberes y derechos previstos en los artículos 13 y 14 de la LRSyV, y sin perjuicio de las especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística.

Una consideración expresa merece la introducción en el artículo 14 de la LRSyV de la diferenciación entre «terrenos en suelo urbano consolidado por la urbanización» y «terrenos en suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada», con regímenes muy diferentes. Tras su análisis, se llega a la conclusión de que los terrenos en suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada no son suelos urbanos en términos jurídicos (art. 80), y en consecuencia el artículo 14.2. no debería haber sido incluido dentro del artículo 14 (Deberes de los propietarios del suelo urbano). Son suelos urbanizables en términos de deberes y derechos (aunque con algunas diferencias significativas entre el 14.2 y el 18 de la LRSyV), pero con mayor proximidad física a los suelos urbanos que a los urbanizables. La prioridad dada al concepto espacial (terrenos en suelo urbano) ha primado sobre el concepto urbanístico (que carezcan de urbanización) y por tanto sobre lo que, a nuestro juicio, hubiera sido su correcta inclusión en el capítulo de régimen jurídico de los suelos urbanizables.

En cualquier caso, la importancia cuantitativa de «estos terrenos en suelo urbano que carecen de urbanización consolidada» en nuestras ciudades, cuyo proceso de formación histórica por agregación ha generado importantes vacíos o bolsas de suelo urbanizable dentro del espacio urbano, nos ha llevado, en el borrador de la Ley de Urbanismo y Suelo de Andalucía en proceso de discusión, a precisar ambos conceptos para asegurar su contribución al pro-

ceso de desarrollo de la ciudad y por tanto al cumplimiento de sus deberes urbanísticos. A falta de una definición expresa en la legislación urbanística en vigor, la identificación de estos terrenos en suelo urbano se entiende que depende de la estrategia de cada plan general; en cualquier caso, han de ser considerados como tales aquellos sobre los que se han delimitado unidades de ejecución o en los que estén previstas operaciones de reforma interior.

Una cuestión añadida es la interpretación que desde la Comunidad Autónoma de Andalucía se hace acerca del régimen que le es de aplicación a los suelos urbanos consolidados incluidos en áreas de reparto por el planeamiento, y que en el caso de Andalucía constituyen una situación relativamente generalizada, por el significativo número de planes redactados o adaptados al TRL92.

De la lectura conjunta de ambos textos legales, interpretamos que se mantiene el sistema de transferencia de aprovechamientos entre los propietarios incluidos en un área de reparto, según tengan exceso o déficit de acuerdo con el aprovechamiento de referencia. Ahora bien, la Ley 6/1998 les exime de contribuir a la obtención de dotaciones locales; por tanto, en la ejecución debe resolverse ese desajuste que, en la práctica, va a tener una escasa repercusión.

En el suelo clasificado como urbanizable por el planeamiento general le es de aplicación el régimen establecido en los artículos 15.a a 18 de la LRSyV, pero con la referencia expresa para el ejercicio de los derechos que se especifican a la legislación urbanística autonómica. En este sentido, el desarrollo del suelo urbanizable no programado seguirá siendo el previsto por la Ley 1/1997 (arts. 177 y ss. del anterior TRL92), salvo que, junto al instrumento del concurso público, los propietarios podrán promover directamente, sin necesidad del mismo, actuaciones en suelo urbanizable no programado, pero ateniéndose a las condiciones establecidas por cada ayuntamiento, en coherencia con la estructura y objetivos de su Plan General.

En relación a la cesión establecida a favor de la Administración actuante de una parte del aprovechamiento en terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización (14.2.c) y en suelo urbanizable (18.4), es necesario reconocer el carácter constitucional de la fórmula establecida por el legislador estatal al fijar una cesión del 10% del aprovechamiento por parte de los propietarios y prever bien una posible reducción de dicho aprovechamiento por parte de la legislación urbanística o bien «la reducción de la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo». Y este reconocimiento de su carácter constitucional es independiente de la valoración que del mismo se haga, tanto por la reducción que supone de la participación de lo público

en las plusvalías que genera la actividad urbanística, como, sobre todo, por el cambio conceptual que significa el que, de acuerdo con la Ley 6/1998, sean los propietarios quienes ceden a la Administración actuante, frente al principio fijado en el TRL92, y por tanto en la Ley 1/1997, en el sentido de establecer un aprovechamiento susceptible de apropiación por parte de los propietarios.

En el borrador de Ley de Urbanismo y Suelo de Andalucía actualmente en discusión, y al que ya se ha hecho referencia con anterioridad, es voluntad del Ejecutivo andaluz fijar como derecho de los propietarios el aprovechamiento urbanístico del noventa por ciento del aprovechamiento medio del área de referencia, una vez cumplidos sus deberes urbanísticos que incluyen, entre otros, la cesión al Municipio de los terrenos ya urbanizados en los que se localice la parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente a dicha Administración, en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías.

Finalmente, por lo que al suelo no urbanizable hace referencia, el régimen jurídico dependerá de lo que, en su caso, establezcan las leyes sectoriales, a los usos compatibles regulados por la legislación urbanística autonómica (y a nuestro entender plenamente compatible con lo establecido en el art. 16.3 del TRL92, incorporado a la Ley 1/1997) y de lo previsto en el planeamiento urbanístico.

### 2.2.3. Valoraciones y expropiaciones

Establecida la compatibilidad con la legislación urbanística andaluza en los anteriores apartados, en éste sólo se entra en una primera valoración de lo que entendemos que puedan ser las consecuencias que en desarrollo de la actividad urbanística va a tener la aplicación de los nuevos criterios de valoración y expropiación que la legislación estatal incorpora.

Como primera valoración global, se advierte que su regulación difiere de la contemplada en el TRL92, especialmente en los suelos urbanizables sin ordenación y en el no urbanizable, así como en los Sistemas Generales. También se aparta del anterior en los procesos de expropiación por incumplimiento de los deberes urbanísticos. En cuanto a la técnica general se mantiene en vigor en la LRSyV la mayor parte de los preceptos que regulaban el instituto expropiatorio en aquélla y se mantiene también como supletoria la legislación general de Expropiación Forzosa.

Una novedad introducida, en relación al régimen vigente hasta la entrada en vigor de la Ley 6/1998, ha sido la eliminación de la dualidad de criterios existentes con anterioridad, lo que afecta a la

valoración de los terrenos a obtener por expropiación, que es idéntica a la que se haga para otros efectos. De este hecho concluimos que el valor de las expropiaciones que las Administraciones hayan de realizar para el desarrollo de políticas públicas se han de ver necesariamente incrementadas en el desarrollo de esta Ley, lo que significa una carga añadida para dichas políticas públicas.

La inclusión del «valor real» (como se mantiene en la Exposición de Motivos) o el del «método de comparación a partir de valores de fincas análogas» (art. 26.1 de la LRSyV) aplicable al suelo no urbanizable y al urbanizable no incluido en ámbito de desarrollo introduce, cuando menos, una gran ambigüedad, por mucho que se quieran equiparar a los valores de mercado. Así, no se explicita cuántos valores de referencia e identidades deberán ser tomados en cuenta para obtener, con un criterio objetivo, el valor aplicable; tampoco se precisa hasta qué punto «tener en cuenta» quiere decir igual/similar/comparable régimen urbanístico, situación, tamaño y naturaleza de las fincas con las que se compara, o cómo se pondera el valor de cada uno de estos criterios. La redacción de «los usos y aprovechamientos de que sean susceptibles» introduce asimismo ambigüedad en su interpretación; pero entendemos que apunta hacia sus expectativas urbanísticas y, presumiblemente, a un encarecimiento de los suelos a expropiar.

Ya ha sido suficientemente reiterado la opacidad del mercado del suelo y el carácter oligopolista que se da en el mismo, así como la cuasi condición de monopolio que obtienen muchos suelos periurbanos derivados de su propia situación, que les convierten en «únicos». La Ley 6/1998 ha defendido como uno de sus grandes objetivos la liberalización del mercado de suelo y, en consecuencia, su abaratamiento. Habrá que esperar a tener cierta perspectiva temporal para conocer la evolución del mercado del suelo y en qué medida esta Ley influye en la formación de los precios de suelo para el desarrollo de la actividad urbanística. Pero, en cualquier caso, no parece que la función pública del urbanismo vaya a verse reforzada a partir de la misma.

Asimismo, entre los supuestos de reversión, nos preocupa especialmente los contenidos del artículo 40.3 de la LRSyV, donde se regulan los supuestos de reversión de terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo. Siempre cabrá confiar en la interpretación que los Tribunales hagan del mismo y de la jurisprudencia que se vaya consolidando; pero a nuestro modo de entender introduce una peligrosa arma contra la consolidación de los Patrimonios Públicos de Suelo, en defensa de los intereses de los propietarios.

### 2.3. RECAPITULACIÓN

En suma, al disponer la Comunidad Autónoma de Andalucía de una legislación urbanística propia y completa, la Ley 1/1997, no se hace necesario, como reclama la Exposición de Motivos de la Ley 6/1998 «continuar su reforma» a través de la legislación autonómica, sino que la andaluza es una norma que define con claridad los criterios de desarrollo de la actividad urbanística en Andalucía, a los que hay que superponer los criterios de valoración y defensa de los intereses de la propiedad del suelo que hace la Ley 6/1998.

Finalmente, y como se ha hecho mención en varias ocasiones a lo largo de estas páginas, se encuentra en elaboración una Ley de Urbanismo y Suelo en Andalucía, que toma como marco jurídico de referencia el dado por la STC 61/1997, teniendo como principales objetivos la elaboración de una ley del suelo que responda a la especificidad de la dinámica territorial y urbana de Andalucía y que profundiza en el principio rector de nuestra cultura urbanística en el entendimiento del urbanismo como función pública, a la luz de los preceptos 45, 46 y 47 de la Constitución española y de los artículos 12 y 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.

