

APUNTES SOBRE LA NUEVA LRSV 6/98 Y SU REPERCUSIÓN EN GALICIA

Almudena Fernández Carballal

Sumario: I. Introducción. II. El vigente régimen jurídico del suelo en Galicia. 1. Municipios sin Plan General de Ordenación Municipal. 2. Municipios con Plan General de Ordenación Municipal. A) Suelo urbano: "consolidado" y "no consolidado" y "de núcleo rural". a) Derechos de los propietarios. b) Deberes de los propietarios. B) Suelo urbanizable: "delimitado" y "no delimitado". a) Derechos de los propietarios. b) Deberes de los propietarios. C) Suelo rústico: "externamente protegido" e "internamente protegido". a) Derechos y deberes de los propietarios.

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha de 26 de marzo de 1998, el Pleno del Congreso de los Diputados, aprobaba el Proyecto de Ley sobre régimen del suelo y valoraciones, publicada como Ley 6/1998, de 13 de abril, en el BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998. A raíz de su entrada en vigor, la legislación urbanística vigente en la Comunidad Autónoma gallega, constituida por la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (en adelante, LSG), la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia y la Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, ha de ser interpretada en términos de compatibilidad con la nueva regulación estatal, dado el carácter de legislación básica y plena que tienen los preceptos en que se estructura la misma.

La concurrencia normativa de la citada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones (en adelante, LRSV), con el Ordenamiento urbanístico vigente en nuestra Comunidad Autónoma, obliga al legislador gallego a acometer una reforma de la LSG en aquellos aspectos que se han visto afectados por la nueva regulación, fundamentalmente, en relación al régimen jurídico del suelo -que constituirá el objeto de este estudio- y al sistema de valoraciones urbanísticas, pues otros aspectos, tales como el procedimiento de tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, los instrumentos y sistemas de ejecución del planeamiento, los supuestos indemnizatorios y el régimen de expropiaciones urbanísticas que prevé la LSG, han de entenderse vigentes, con carácter general conforme a la nueva regulación estatal.

Ahora bien, desde un punto de vista competencial, conforme a los criterios competenciales derivados de la STC 61/1997, de 20 de marzo¹, el legislador estatal debería

¹ BOE. n.º99, 25 de abril de 1997.

Vid. FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: "El régimen jurídico-urbanístico en España tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo"; *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, n.º 1; Ed. Facultad de Derecho de La Coruña; 1997.

haber establecido, al amparo de los mandatos que para la regulación del derecho de propiedad del suelo emanan de la Constitución, y que obligan a todos los poderes públicos -en función del interés general que en caso es necesario satisfacer-, aquellas premisas o presupuestos básicos del régimen jurídico de la propiedad del suelo.

En otros términos, el legislador estatal no podía, amparado en la competencia que le atribuye el art. 149.1.1ª CE para establecer las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad, llevar a cabo -de la forma en que lo ha hecho- una regulación completa y acabada del régimen urbanístico. Esta competencia ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas por el bloque de constitucionalidad, como la STC 61/97 ha venido definitivamente a confirmar, a los efectos de una delimitación competencial en esta materia acorde con la Constitución.

Consciente de esta limitación competencial, el legislador estatal, para poder llevar a cabo el objeto liberalizador del suelo que ha inspirado la nueva reforma estructural, optó, puenteando la interpretación tan restrictiva que de las competencias estatales había efectuado el TC, por considerar el urbanismo como un sector más de la economía. Así, desde esta perspectiva, aborda la regulación del régimen jurídico de las distintas clases de suelo, con el hipotético objeto de incrementar la oferta de suelo urbanizable -configurándolo, para ello, como suelo genérico y residual- y así abaratar su precio final en el mercado del suelo.

Sin embargo, mientras que en la Exposición de Motivos de la Ley trata de justificarse el alcance que tiene el título competencial contenido en el art. 149.1.13ª para incidir en el régimen jurídico de la propiedad urbana, en el momento de desarrollar su regulación -a la que dedica 11 de los preceptos de la Ley-, preceptos que se configuran como legislación básica- el legislador estatal abandona dicho enfoque y se convierte en legislador de la función pública urbanística con un claro exceso competencial².

Pues bien, este intento de reglamentación desde la LRSV de todo el proceso clasificatorio, con la finalidad de introducir determinadas modulaciones en el proceso productivo del suelo, no sólo implica una reducción de la operatividad del legislador autonómico en materia de urbanismo sino del propio planificador. Es a éste, sin embargo, al que la propia LRSV (art. 12 y 13) atribuye facultades para determinar el contenido del derecho de propiedad; para determinar, en virtud de la legislación urbanística autonómica correspondiente, los derechos y deberes que integran el contenido normal de la propiedad del suelo de acuerdo con su función social.

Con independencia de los posibles futuros recursos de inconstitucionalidad que las distintas Comunidades Autónomas puedan interponer contra la nueva Ley estatal, en tanto los mismos no se interpongan y el TC resuelva lo pertinente, el aplicador de la LSG -mientras no se acometa su necesaria reforma- ha de hacer un esfuerzo de interpretación conforme a la STC 61/97, utilizando el margen de maniobra que de la misma subyace,

² El alcance del título competencial contenido en el art. 149.1.13ª CE, ha sido puesto de manifiesto por MENÉNDEZ REXACH, cuando afirma que “en su proyección sobre las condiciones del mercado (mayor o menor liberalización o intervención), el derecho de propiedad aparece íntimamente vinculado a la libertad de empresa (art. 38 CE), sin que, desde la óptica de este derecho, se aprecie tampoco con claridad que el art. 149.1.130 aporte una mayor ‘densidad’ a la regulación estatal que la que puede conseguirse por la vía del 149.1.10, que ofrece un título competencial autónomo (no necesitado de vinculación a otro de los previstos en el citado precepto constitucional), aunque de alcance muy limitado, en la discutible interpretación de la STC 61/1997”; vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: “Planteamiento, contenido y alcance de la legislación estatal y su incidencia en la estructura y desarrollo de la ordenación territorial y urbanística”; (*pro-manuscrito*); Jornada sobre “La nueva Ley del Suelo y Valoraciones y el Ordenamiento Urbanístico”, organizada por la Universidad Carlos III, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente; Madrid, 8 de mayo de 1998.

pero, en cualquier caso, adaptando la regulación contenida en la LSG a la nueva Ley estatal. Es a esta tarea a la que se pretende contribuir con el siguiente estudio.

II. EL VIGENTE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO EN GALICIA

Dado el gran número de Municipios gallegos que no cuentan con planeamiento general, hay que comenzar distinguiendo, conforme a la LRSV, el régimen jurídico del suelo de los Municipios que disponen de planeamiento de los que no cuentan con un planeamiento general aprobado.

1. Municipios sin Plan General de Ordenación Municipal

Para los Municipios que no dispongan de Plan General de Ordenación Municipal (en adelante, PGOM), que es el instrumento de ordenación urbanística de carácter integral que ha previsto la LSG, el art. 11 LRSV dispone que el suelo que no tenga la condición de urbano de conformidad con los criterios establecidos en dicha Ley (criterios que coinciden con los establecidos en la LSG), tendrán la consideración de suelo no urbanizable.

Con esta declaración, la LRSV está imponiendo a los Municipios sin PGOM -en tanto no cuenten con el mismo-, la obligación de clasificar el suelo únicamente en dos clases, urbano y no urbanizable. Esta clasificación deberá realizarse, a través del instrumento específico que prevea la legislación autonómica que, en el caso de la LSG, son los Proyectos de Ordenación del Medio Rural (arts. 18 a 20)- que, a su vez, podrán ser objeto de desarrollo por Planes Especiales de mejora del núcleo o del medio rural (arts. 26 a 29 LSG)- y las Normas Provinciales de Planeamiento (art. 6).

Por lo tanto, en los Municipios que carezcan de PGOM, el suelo sólo podrá ser clasificado, de acuerdo con las clases de suelo que prevé la LSG, como urbano, como suelo de núcleo rural (subespecie de suelo urbano) o como suelo rústico, con las limitaciones que la LRSV impone para esta última clase³.

2. Municipios con Plan General de Ordenación Municipal

En los Municipios gallegos que cuenten con PGOM, éste podrá clasificar el suelo en las cuatro clases de suelo que prevé la LSG (urbano, urbanizable, rústico y de núcleo rural) pero adaptando tal clasificación a la regulación estatal. Veamos cómo queda definida cada clase de suelo a raíz de la Ley 6/98 y cuál es el régimen jurídico de derechos y deberes urbanísticos que, conforme a la misma, tienen los propietarios de cada una de estas clases.

A) Suelo urbano: “consolidado” y “no consolidado”

Tanto la LSG como la LRSV distinguen dos subtipos de suelo urbano en función de su grado de transformación: el “suelo urbano consolidado” y el “suelo urbano no consolidado”. Es la LSG, la única Ley autonómica que ya había establecido, con anterioridad a la Ley estatal, esta distinción.

³ El suelo rústico, equivalente al suelo no urbanizable de la LRSV deja de tener carácter residual, vinculando al planificador en su clasificación, dado el carácter reglado al que, junto con el suelo urbano, lo somete la LRSV.

La LRSV, al establecer las tres situaciones en las que el Plan, con carácter reglado, ha de clasificar un terreno como urbano, incluye el siguiente supuesto [art. 8,b)]: que en ejecución del planeamiento, el terreno llegue a disponer de los servicios de urbanización (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica). Esto es, aquellos terrenos que vayan a ser urbanizados de acuerdo con el planeamiento como consecuencia de la incorporación de su propietario al proceso urbanizador y edificatorio.

Pues bien, éste sería el “suelo urbano no consolidado”, mientras que el “suelo urbano consolidado” sería aquel que ya se encuentra transformado en el momento de su clasificación.

La expresión que utilizan ambas Leyes conlleva a confusión, pues el término “consolidado”, lo utilizan asimismo para referirse a otro criterio alternativo de clasificación, según el cual, será suelo urbano consolidado, el terreno que se encuentre *consolidado* por la edificación en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma [arts. 8,a) LRSV y 64,a) LSG].

Por esta razón y puesto que el concepto de consolidación se refiere aquí al grado de urbanización necesaria, hubiese sido más correcto hablar de “suelo urbano transformado” y de “suelo urbano no transformado”.

Ahora bien, la LSG, al regular los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano no distingue los dos categorías de suelo urbano que expresamente define, de manera que en este punto, el legislador gallego deberá adaptarse a la legislación estatal.

a) Derechos de los propietarios

Mientras que a los propietarios de suelo urbano consolidado, la LRSV les reconoce, implícitamente, el derecho a edificar⁴, a los propietarios de terrenos clasificados como “suelo urbano no consolidado”, la LRSV les impone un conjunto de deberes básicos que determinan la necesidad de someter dicho suelo -utilizando la terminología de la LSG- a un “proceso de ejecución integral”⁵ o de “transformación” -como señala la LRSV- para el suelo urbanizable.

Dicho “proceso de ejecución integral” se refiere, por tanto, al grado de urbanización que la Ley exige para poder edificar, esto es, al *derecho-deber de urbanizar* consistente en la facultad del propietario de dotar a los terrenos de los servicios necesarios para que adquiera la condición de solar.

Al no haber definido la LRSV el concepto de solar - a pesar de que la STC 61/97 no le prohibía regular tal aspecto- podrán ser de aplicación los criterios que establece la LSG en su art. 69 o, alternativamente, los que señala el art. 39.1 RGU -al que la propia LSG se remite-, en virtud del cual podrá edificarse en suelo urbano cuando se asegure por el promotor de la obra (que puede ser, aunque lo normal es que no lo sea, el titular dominical) la ejecución simultánea de la urbanización y edificación mediante las garantías reglamentariamente establecidas (que son las que prevé el art. 40 y 41 RGU), consistentes, generalmente, en la prestación del pertinente aval.

⁴ Sin perjuicio de que la legislación urbanística pueda, si lo considera oportuno, imponer a los mismos determinados deberes, como puede ser el de equidistribución, pues nada se lo impide.

⁵ Art. 65.2 LSG: “Se considerarán suelo urbano no consolidado los terrenos pertenecientes a esta clase de suelo que hayan de someterse a un proceso de ejecución integral. En todo caso, se someterán a dicho proceso las áreas del territorio de reciente urbanización, surgidas sin planeamiento previo o al margen del mismo”.

Tampoco exige la LSV, como requisito de viabilidad para la adquisición y ejercicio del derecho a urbanizar, respectivamente, la aprobación definitiva del planeamiento específico preciso según la clase de suelo y la aprobación del instrumento previsto por el correspondiente planeamiento. De ahí que haya de entenderse, conforme a la LSG (art.119), que para adquirir el derecho a urbanizar en suelo urbano, será necesario que esté aprobado, definitivamente, el planeamiento general o, en su caso, un Plan Especial de Reforma Interior o Estudio de Detalle, y en el suelo de núcleo rural, que esté aprobado un Plan Especial de Mejora del Núcleo Rural⁶.

Y en cuanto al ejercicio de derecho a urbanizar, será necesaria la aprobación definitiva de la delimitación del polígono o, en su caso, de la unidad reparcelable en cuanto ámbitos territoriales que prevé la LSG para hacer efectiva sobre los mismos la justa distribución de las cargas y beneficios derivados del planeamiento.

En relación con el derecho a edificar, en cuanto “facultad inherente al derecho de propiedad urbana” y que “representa el eje mismo de esta manifestación del dominio”, este derecho consiste en materializar sobre el terreno el aprovechamiento urbanístico adquirido por su titular mediante el cumplimiento de los deberes y cargas inherentes al sistema, en el plazo establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo⁷.

Aunque la LRSV no dice cómo se adquiere este derecho, ha de entenderse, conforme a los arts. 242.1 y 243.1 del Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 (preceptos vigentes, en virtud de la D. Derogatoria Unica, 1 de la LRSV) y conforme al art. 70.2,d) LSG, para el suelo urbano y art. 72.2,e) de la misma Ley, para el suelo urbanizable, que se adquiere, en general, con el otorgamiento por el Ayuntamiento de la correspondiente licencia de edificación, siempre que el ejercicio de tal derecho sea conforme con la ordenación urbanística aplicable -ésto es, conforme a la legislación urbanística y al planeamiento vigente que, además, dada la naturaleza normativa del mismo, ha de estar publicado (arts. 9.3 CE y 70.2 LBRL)⁸.

Este elemento temporal de la propiedad urbana consistente en el deber previo de solicitar licencia en el plazo fijado en el instrumento de ordenación correspondiente, ha de entenderse implícito en el derecho a edificar. Y ello, además, si se tiene en cuenta que la LRSV ha establecido, con carácter básico, como causa de expropiación, el incumplimiento de la función social de la propiedad (arts. 34 LRSV y 151 LSG).

La LRSV introduce otra novedad en relación a los plazos de ejercicio del derecho a edificar. En los mismos términos que la LSG, el legislador estatal ha dispuesto que tales plazos serán los que fije el planeamiento y no los que establezca la preceptiva licencia, como disponía el Texto Refundido de 1992 antes citado. Ahora bien, en ambos casos, es la Administración, la competente para fijar tales plazos que, conforme a la LSG [(arts. 70.2,d y 72.2,e) LSG)] deberá hacerse en el Plan General. El sometimiento del derecho a edificar a plazos preceptivos conatituye, así, un elemento determinante al servicio de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general y de lucha contra la especulación⁹.

⁶ En el suelo urbanizable, deberá estar aprobado definitivamente el correspondiente Plan Parcial.

⁷ Vid. STC 61/97 [FF.JJ 17,c);17,d); 17,i) y 34,a)]

⁸ A partir de una STS 15.IV.1981, para determinar cuál es la “ordenación aplicable” que determina el contenido del derecho de propiedad, se ha venido afirmando el criterio que distingue según que la resolución se dicte dentro o fuera del plazo legal (art. 168.4 LSG y art. 9 RSCL): en el primer caso, sería la ordenación que estuviese vigente en el momento de la resolución y, en el segundo caso, esto es, si el acuerdo sobre la misma recae transcurrido dicho plazo, la ordenación existente en el instante de la solicitud; Cfr. STS 1.XII.1992; Ar. 9737.

⁹ Vid. STC 61/97 [FJ 17,j)].

b) Deberes de los propietarios

En cuanto a los deberes de los propietarios de suelo urbano, se ha dicho ya, que la LSG no establece ninguna distinción entre el régimen jurídico del “suelo urbano consolidado” y el del “suelo urbano no consolidado”, a diferencia de la regulación contenida en la LRSV que distingue claramente dos regímenes jurídicos distintos.

Ahora bien, de una interpretación de la LSG conforme a la LRSV, resulta que el conjunto de deberes que establece la LSG en este clase de suelo, se extiende en su aplicación a los dos subtipos de suelo urbano, salvo el deber de cesión del suelo correspondiente, ahora, al 15 % del aprovechamiento lucrativo. Y ello, porque la LRSV no impide que las Leyes autonómicas establezcan otros deberes distintos a los que ella misma establece como condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad, siempre y cuando se respete el contenido mínimo establecido por la LRSV .

Así, en “suelo urbano consolidado”¹⁰, la LSG atribuye a quien sea su titular, el derecho a edificar, con los deberes que, como se ha visto, le son inherentes. Todo ello a salvo de una única limitación de carácter general, consistente en completar a su costa la urbanización de sus terrenos si éstos aún no tuviesen la condición de solar (art. 14 LRSV).

En este último caso, deberá entenderse implícito en este deber de urbanizar, el de cesión de viales, pues sólo así el propietario podrá materializar su aprovechamiento urbanístico en el suelo ya urbanizado y edificarlo en la forma que establezca la legislación urbanística o, en virtud de ella, el planeamiento, tal y como impone la LSG .

Si por el contrario, no fuese necesario completar la urbanización, la LSG impone a los propietarios de “suelo urbano consolidado”, un conjunto de deberes adicionales que son plenamente compatibles con el régimen jurídico establecido en la LRSV.

Aunque la regla general será que los propietarios de este suelo no deban contribuir al proceso urbanizador, ni ceder una parte de su aprovechamiento lucrativo, ni tampoco ceder terrenos destinados a dotaciones locales, por estar el suelo ya “transformado” o consolidado -salvo en aquellos ámbitos que por encontrarse sujetos a operaciones de reforma interior la urbanización no sirva-, la LSG podría haber establecido expresamente el deber de equidistribución que están obligados a cumplir, en todo caso, estos propietarios, de acuerdo con los mecanismos de gestión que prevé la LSG y para hacer efectivo, junto con los restantes propietarios, el reparto equitativo de cargas y beneficios¹¹.

La razón de que en este suelo no exista el deber de sufragar los costes derivados de la ejecución de las infraestructuras de conexión que impone el art. 18.3 LRSV a los propietarios de suelo urbanizable se deriva de que en este suelo, el Plan General ha de contener una ordenación detallada del suelo y una concreta asignación de usos, debiendo estar ya fijados en el Plan los sistemas generales y las dotaciones locales. De ahí, que en esta clase de suelo, la única forma de obtener terrenos destinados a dotaciones locales sea la vía expropiatoria, los acuerdos pactados entre los propietarios y la

¹⁰ Carácter éste, que ha de venir reconocido por el planeamiento en relación con los correspondientes terrenos, en virtud de la remisión que la propia LSG establece (art. 65.1), por no ser necesario en los mismos, el desarrollo de “actuaciones de ejecución integral”.

¹¹ Vid. PAREJO ALFONSO, L: *La Ley de Régimen del suelo y valoraciones y el nuevo orden jurídico urbanístico: una primera valoración* (promanuscrito); Jornada sobre “La nueva Ley del Suelo y Valoraciones y el Ordenamiento jurídico”; Universidad Carlos III; Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente; Madrid, 8, mayo 1998: Así, el derecho a completar la urbanización deja de ser individual para convertirse en un derecho colectivo, un derecho de la comunidad a la equidistribución en función del ámbito de actuación delimitado por la Administración.

Administración, o bien otros procedimientos previstos por la LSG para hacer efectiva la equidistribución.

Una cuestión que, en el ámbito de la gestión o ejecución del planeamiento puede plantear la nueva LRSV, es si, conforme a la misma, se elimina la técnica de las Transferencias de Aprovechamientos Urbanísticos prevista por la LSG para hacer efectivo el principio de igualdad en el ámbito urbanístico.

Aunque del tenor literal de la LRSV podría parecer prohibida la utilización de dicha técnica para la obtención de terrenos dotacionales, conforme a la STC 61/97 (que anuló dicha técnica por el carácter de legislación supletoria con el que se configuraba su regulación), la utilización de este mecanismo propiamente urbanístico resulta plenamente conforme a Derecho, pues su finalidad no es otra que generalizar voluntariamente por acuerdo de los propietarios en suelo urbano, la efectividad del principio equidistributivo, facilitando a su vez la obtención de terrenos dotacionales y la recuperación por la Administración actuante de las plusvalías generadas por el proceso de desarrollo urbano (arts. 109 LSG).

En cuanto al suelo urbano no consolidado o “no transformado”, la LRSV, impone el mismo régimen de deberes que en el suelo urbanizable el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación que prevé el art. 18.3 LRSV.

- Los deberes urbanísticos básicos en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable que establece la LRSV.

Son seis, los deberes urbanísticos básicos que, en virtud de la LRSV -y como establece el art. 70.2 LSG-, forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad urbana en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable:

a) El deber que impone el primer apartado del art. 70.2,a) LSG, de “*ceder gratuitamente a los Ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y demás dotaciones públicas establecidas por el planeamiento siempre que sea posible el reparto equitativo de las cargas y beneficios entre los propietarios afectados*” ha de interpretarse, conforme al art. 14.2, a) LRSV¹², en los siguientes términos:

- No sólo es una cesión gratuita, sino *obligatoria*, pues la finalidad de este deber básico, no es otra, que dar respuesta al principio constitucional de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos (art. 47.2 CE), que establece el art. 3 LRSV como principio general en materia de régimen del suelo¹³.

- El régimen jurídico de las dotaciones locales forma parte del modelo urbanístico y territorial. Es consiguientemente, una competencia urbanística del legislador gallego, la de determinar la forma de obtención de estos terrenos en función del tipo de actuación -sistemática o asistemática- de que se trate (art. 153 LSG)¹⁴.

Con carácter general, puede señalarse que, mientras que la obtención de terrenos dotacionales al servicio de la colectividad podrá hacerse por expropiación o por los pro-

¹² Art. 14.2,a) LRSV: “Los propietarios de terrenos de suelo urbano que carezcan de urbanización consolidada deberán asumir los siguientes deberes: a) Ceder *obligatoria* y gratuitamente a la Administración todo el suelo *necesario* para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del ámbito de desarrollo en el que sus terrenos resulten incluidos”; *la cursiva es de la autora*.

¹³ Este deber es, asimismo, una manifestación, del principio constitucional proclamado en el art. 45.2 CE, en virtud del cual “los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”: vid. Voto Particular, n13, de la STC 61/97.

¹⁴ Vid. STC 61/97 [FFJJ 17,b y 29,b)].

cedimiento señalados en los arts. 109 y 152 LSG, en aquellas otras que están al servicio de un concreto polígono (ámbito territorial a efectos de equidistribución que prevé la LSG como equivalente a la unidad de actuación del TR/92), los terrenos han de ser cedidos por los propietarios “en cuanto especialmente beneficiados¹⁵”.

- La expresión “demás dotaciones públicas establecidas en el planeamiento” no puede entenderse, conforme a una reiterada jurisprudencia y al art. 46.2 RGU, como la facultad del planificador de exigir otras cesiones para fines distintos del dotacional público de *carácter local* (precisión que omite la LSG)¹⁶.

b) *Cesión obligatoria y gratuita de terrenos destinados a sistemas generales que se incluyan en áreas de reparto [art. 70.2,a) in fine LSG]*.

En el mismo sentido, se expresa el art. 14.2,b) LRSV, regulando este deber en un apartado independiente, precisamente, para destacar, la diferencia que respecto al mismo, existe entre el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable: “Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya en el ámbito correspondiente, *a efectos de su gestión*”, dice el citado precepto.

- En cuanto al régimen jurídico de los sistemas generales estructurantes del territorio que, deberá fijar el planeamiento, será aplicable la LSG (art. 152).

- La diferencia fundamental entre el contenido y alcance de este deber en suelo urbano y suelo urbanizable, consiste en determinar *si dicho deber lleva o no aparejado el deber de costear o ejecutar la urbanización de los sistemas generales*. Parece que no, pues si se comparan los arts. 14.2,b) y 18.2 LRSV, en el suelo urbano no consolidado, la cesión de suelo para la ejecución de sistemas generales se impone “a efectos de su gestión”; finalidad que no prevé el art. 18.2 LRSV en suelo urbanizable.

c) *“Ceder el terreno necesario para situar el 15 por 100 del aprovechamiento tipo que corresponda a los terrenos incluidos en las áreas de reparto que se definan por el planeamiento en suelo urbano no consolidado” [art. 70.2,b) LSG]*.

El legislador de 1998, al configurar este deber, volviendo a la misma terminología del TR de 1976 -con independencia de que la situación ideológica en la que se enmarcan ambas regulaciones sea muy diferente- ha seguido la pauta ya marcada por el Rael Decreto-Ley 5/96 y la posterior Ley 7/97, imponiendo, así, con la finalidad de garantizar el principio constitucional de equidistribución de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística (arts. 5 LRSV y 74 LSG), el deber de ceder el 10 % del aprovechamiento tipo del área de reparto¹⁷.

¹⁵ En este sentido, constituye una jurisprudencia consolidada la que declara que, la cesión gratuita de terrenos para viales, parques, etc., en suelo urbano, constituye un principio general obligatorio impuesto -en nuestro caso- por el art. 70.2,a) LSG (art. 14.2,a) LRSV) y que se produce, únicamente, cuando dichos viales sean para el servicio del polígono correspondiente, no obstante tal cesión para que el propietario afectado pueda exigir el reparto equitativo de la carga que ello supone y que habrá de efectuarse, en principio, a través del instituto de la reparcelación (que prevé la LSG). Cuando tal reparto, por esta vía, no sea posible y el afectado no obtenga ninguna compensación con la afectación, habrá de arbitrase un medio a tal efecto, que no podrá ser otro que el de la indemnización a través del procedimiento señalado para la expropiación. Es decir, cuando no exista polígono objeto de la justa distribución (supuesto de un único propietario) ni sea posible la reparcelación y el afectado no obtenga ninguna compensación con la afectación, entonces, habrá de acudir al instituto expropiatorio: vid., por todas, STS 24.III.1997 (Ar. 3563).

¹⁶ Vid., entre otras, SSTS 27.III.1990 (Ar. 2261) y 13.VI.1995 (Ar. 4952).

¹⁷ El aprovechamiento tipo y las áreas de reparto que constituyen las técnicas equidistributivas que ha utilizado el legislador gallego, basándose en el TR/92, son plenamente constitucionales y conforme a la LRSV, para garantizar el principio de igualdad en el reparto de cargas y beneficios en la ejecución del planeamiento: vid., por todas, STS 30.VI.1997 (Ar. 5385).

Art. 14.2,c) LRSV: “Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente *al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito*”.

El propio legislador estatal al disponer expresamente (art. 14.2,c) LRSV), que este porcentaje “tiene carácter de máximo”, otorgando la posibilidad a los legisladores autonómicos de reducir dicho porcentaje, así como, reducir “la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que correspondan a dicho suelo”, ha dejado, definitivamente, fijado el porcentaje máximo de cesión de aprovechamiento a la Administración. Porcentaje que, conforme a la D.Transitoria 4ª de la LRSV, deberán aplicar *de forma inmediata* los legisladores autonómicos.

En cuanto a la participación de la Administración actuante en los costes de urbanización -que, de acuerdo con la jurisprudencia¹⁸ y con la LSG, será la municipal-, al Ayuntamiento que corresponda el 10 por 100 del aprovechamiento, deberá participar en esa proporción en los costes de urbanización, pudiendo, no obstante, la legislación autonómica “reducir” dicha participación .

Podría cuestionarse, si el legislador gallego al reformar la LSG, puede llegar a eliminar totalmente dicha participación en base a una interpretación extensiva del margen de maniobra que le ofrece la LRSV. En todo caso, si ello ocurriera, sería la propia legislación autonómica, la responsable de las consecuencias que podría conllevar, una total supresión de participación de la Administración en las cargas de urbanización: ¿sería lo mismo que imponer el deber de cesión del suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del correspondiente ámbito “libre de cargas”?

El TS ha resuelto en sentido negativo esta constante confusión en una reciente Sentencia de 23.XII.1997, al declarar que “la *expresión ‘libre de cargas y gravámenes’* que recogen [las Ordenanzas del PGOU], y referida -en el caso de autos- al 10% del aprovechamiento medio que ha de hacerse al Ayuntamiento *no hace ninguna alusión al coste de la urbanización sino a la condición de libres de los bienes objeto de cesión*. Por su parte, la alusión del estudio económico a que el coste de la urbanización corre a cargo de los propietarios no excluye a la Administración pues tan propietaria es ella del 10% cedido como los demás propietarios, y precisamente, por asemejarse su condición a la de los demás propietarios es por lo que esta propiedad no se distingue a estos efectos de la de los demás propietarios¹⁹”.

De lo que se deriva, que esta doble medida que otorga el art. 14.2,c) LRSV a los legisladores autonómicos, no puede interpretarse separadamente, sino que la reducción del 10% de cesión se ha de completar, como ha señalado PAREJO ALFONSO, “con una habilitación para efectuar una *paralela reducción* de la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización²⁰”.

No obstante estas precisiones, no puede ocultarse que el enérgico debate que a raíz del RD-Ley 5/196 y de la posterior Ley 7/1997, había planteado el carácter de este porcentaje a efectos de su aplicación en las distintas Comunidades Autónomas y que la STC 61/97, parecía haber zanjado en los términos que se exponen a continuación, hoy vuelve a suscitarse entre la doctrina más destacada.

¹⁸ Vid., por todas, una STS 23.XII.1997 (Ar. 9620).

¹⁹ Vid. STS 23.XII.1997 (Ar. 9620).

²⁰ Vid. PAREJO ALFONSO, L.: op.cit.: “habilitación que, *a contrario*, supone el establecimiento de la regla general (susceptible de modulación a la baja en las diferentes Comunidades Autónomas) de la no participación de la Administración en los costes de la urbanización del suelo objeto de cesión o, do donde otro modo, de su derecho a recibirlo ya urbanizado. La combinación de ambas dejar las cosas más o menos (si no más) como estaban en el TR92”.

El TC, en la Sentencia de 20 de marzo de 1997 admitió, por una parte, que “el hecho de que la ‘carga’, ‘límite’ o ‘deber’ urbanístico se haga efectivo en la fase de ejecución del planeamiento no significa que, en términos sustantivos, la Ley que lo establece no esté regulando por definición las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, con todo lo que ello pueda suponer a efectos competenciales (arts.33.2 y 149.1.1º CE)²¹”.

Por otra parte, el Alto Tribunal declaraba que el art. 149.1.1ª CE “puede comprender asimismo el establecimiento -en pro de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad- de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacional, bien sea acudiendo a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las condiciones básicas, ni se invada por esta vía la competencia urbanística)”.

Esta misma STC reconoció al Estado que para dar cumplimiento al principio constitucional consagrado en el art. 45 CE, la competencia podía “fijar un mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos ..., en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación²²”.

Sin entrar en juicios doctrinales sobre una cuestión que parece no suscitar otros problemas que los derivados de una necesaria actuación legislativa por parte del legislador gallego en clave de compatibilización con la LRSV en materia de urbanismo, así como los problemas que puedan derivarse de la forma de financiación -como consecuencia de la reducción de la cesión, puedan utilizar los Ayuntamientos, esto es, la necesidad de dictar una nueva Ley de Haciendas Locales-, lo que sí cabe destacar es una diferencia sustancial respecto al régimen jurídico que preveía el TR/92 y que ha de asimilar la legislación gallega, conforme a la LRSV.

Y es que en la medida en que el art. 14 LRSV no utiliza ningún *criterio poblacional* a efectos de distinguir aquellos Municipios en los que se no se aplican las técnicas o ámbitos equidistributivos, si la legislación urbanística autonómica no establece tal distinción, el deber de cesión que prevé el art. 14.2,c) LRSV será aplicable a todos los Municipios²³. Este es el caso de la CA Gallega, tal y como se declara, expresamente, en la propia E.M de la LSG (nº4, último párrafo), al señalar que: “*El principio de igualdad exige que el régimen de cesiones y de apropiación de aprovechamiento sea el mismo en todos los municipios. La cesión del 15 por 100 [10 por 100] basada en la*

²¹ Vid. STC 61/97 [FJ 17,c)].

²² Con base en estas declaraciones, podría cuestionarse por qué el legislador estatal, en su competencia para fijar los “mínimos” no ha establecido la forma de calcular el aprovechamiento o la base de cálculo del aprovechamiento tipo, pues esta técnica, aún siendo propiamente urbanística, tiene por objeto igualar el derecho de propiedad.

²³ Dentro del marco del TRLS de 1992, el juego del art. 27.4, Disposición Transitoria Primera, núm.21, letra d) y Disposición Adicional Primera, n13, en los Municipios de población inferior a 25.000 habitantes, si la Comunidad Autónoma (de oficio o a instancia del Ayuntamiento) no estableciese disposición autonómica en contrario, se aplicaría el 100 % del aprovechamiento susceptible de apropiación a los particulares, no pudiendo el Ayuntamiento imponer el 85% del aprovechamiento tipo por voluntad propia sin acuerdo de la CA. Ahora bien, era de esperar que el TC declarase la nulidad de tales normas, pues el TRLS de 1992 en su regulación había incurrido claramente en una extralimitación, ya que la LRRU (art. 9) vinculaba ese 85% a la ejecución del planeamiento y no a la existencia del aprovechamiento tipo. La STC 61/97, así lo ha confirmado, declarando inconstitucionales tales disposiciones, “habida cuenta de la expresa referencia a concretas y detalladas técnicas urbanísticas (FJ 17, c)”.

plusvalía creada por la clasificación del suelo, sólo esta justificada en las áreas de nueva urbanización y en los terrenos urbanos que no hayan culminado el proceso de conversión por el cumplimiento de las obligaciones de cesión, equidistribución y urbanización, en congruencia con las dos categorías de suelo urbano que en la realidad existen”.

Con todo, el cumplimiento de este deber de cesión junto con el deber de urbanizar que prevé asimismo la LRSV con carácter básico [art. 14.2,e)] en esta clase de suelo, determinan la adquisición por el propietario del derecho al aprovechamiento urbanístico. Este aprovechamiento, que integra el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria, ha sido regulado en el art. 71 LSG, cuyo apartado c) deberá interpretarse consiguientemente de acuerdo con la LRSV.

Ahora bien, la atribución efectiva al propietario afectado por una actuación urbanística de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada, o, en su caso, su equivalente económico, esto es, del aprovechamiento urbanístico apropiable - que se concreta en un determinado volumen edificatorio o en la posibilidad de obtenerlo²⁴-, deberá hacerse por el planeamiento²⁵ en los términos y con la técnica urbanística que la LSG prevé para su cálculo, que es el aprovechamiento tipo; técnica plenamente compatible, conforme a la STC 61/97, con la LRSV²⁶ y que regula el art. 73 LSG²⁷.

d) *“Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo (art. 14.2,d LRSV)”.*

El legislador gallego, si bien no contempla expresamente este deber entre los deberes urbanísticos básicos que se imponen a los propietarios de suelo urbano y de suelo urbanizable, se refiere al mismo, con carácter general, en el art. 74 LSG. Y lo hace después de haber regulado el régimen urbanístico de estas dos clases de suelo, señalando que “el reparto equitativo de cargas y beneficios que se deriven de la aplicación de los artículos precedentes se efectuará a través de las operaciones de reparcelación o compensación que procedan” (arts. 95 a 97 LSG).

La equidistribución es obligatoria en suelo urbano -y en el suelo urbanizable-, en cuanto deber básico que garantiza la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad entre los propietarios de estas clases de suelo. Y su efectiva realización ha de tener lugar, entre todos los propietarios afectados por una determinada actuación urbanística en proporción a sus aportaciones, previamente al comienzo de las obras de urbanización (“con anterioridad al inicio de la ejecución material” del planeamiento, como señala la LRSV) a través de los instrumentos equidistributivos que establece la LSG.²⁸

²⁴ Vid. STS 24.II.1997 (Ar. 1290).

²⁵ Vid. STS 1.I.1994 (Ar. 602): El “volumen edificatorio” o aprovechamiento de que es susceptible cada parcela objeto de equidistribución lo determina el propio Plan, no la Administración Municipal ni, muchos menos, el particular interesado, y no puede ser objeto de variación, como ha declarado el TS “ni so pretexto de nuevas obligaciones, pues aquél, por su rango reglamentario, no puede establecer más cesiones ni otros deberes que los previstos en la Ley”.

²⁶ Vid. STC 61/97 [FJ 27,b)].

²⁷ En virtud del art. 73 LSG: “El aprovechamiento urbanístico que corresponde a cada finca será el 85 % [ahora, el 90 %] del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se encuentre enclavada, sin que tenga relevancia al respecto su calificación concreta en el Plan”.

²⁸ Vid. GONZÁLEZ PÉREZ, J.: “Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones (Ley 6/1998, de 13 de abril)”; Ed. Civitas; Madrid, 1998; p.235.

e) *Costear la parte que les corresponda del importe de la urbanización, o ejecutarla en los polígonos que se gestionen por el sistema de compensación de acuerdo con los plazos previstos* [art. 70.2,c) LSG].

Si bien la LRSV dispone, con carácter general, el deber de “costear y, en su caso, ejecutar la urbanización [art. 14.2,e)], el cumplimiento de este deber, tal y como dispone la LSG, puede limitarse a costear los gastos de urbanización o bien abarcar, asimismo, la ejecución material de las obras de urbanización, según el sistema de actuación que haya previsto la LSG.

Esta obligación de soportar la carga del coste de la urbanización tiene, en virtud del art. 178 RGÚ y como ha declarado el TS, carácter real, nunca personal²⁹. De lo que resulta, que el sujeto obligado a costear las obras será, en principio, el promotor de la urbanización, pero después, por subrogación, los sucesivos propietarios de las parcelas, sin perjuicio de la ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento en los términos establecidos por la LSG.

Será el planeamiento urbanístico, de conformidad con el esquema general fijado por la LSG en función del sistema de actuación aplicable en cada caso, el que establezca la concreción y alcance de las específicas obras a realizar, así como la calidad de las mismas.

f) *“Solicitar la licencia de edificación y edificar los solares cuando el plan así lo establezca y en los plazos que el mismo señale”* [art. 70.2,d) LSG].

Por el contrario, el art. 14.2,f) LRSV se limita a establecer con carácter básico, como manifestación de la dimensión temporal de la propiedad urbana, el deber de “edificar los solares en el plazo que, en su caso, establezca el planeamiento”, omitiendo, por tanto, el de solicitar la licencia de edificación que, como se ha señalado, ha de entenderse en la nueva Ley estatal, implícito en el derecho a edificar.

Constituye una novedad de la LRSV, el que se atribuya, expresamente al planeamiento la función de fijar los plazos para el ejercicio del ius aedificandi, de la misma forma en que lo ha dispuesto la LSG. Ahora bien, sin perjuicio de que esta nueva fórmula tenga su origen en el objeto liberalizador que rige la LRSV, dicha facultad que, en todo caso, sigue siendo una competencia de la Administración -ahora a través de su potestad de planeamiento-, ha de interpretarse en sus justos términos, sobre todo, por los confusos términos con los que la LRSV ha configurado este deber.

El art. 70.2,d) LSG, no puede interpretarse, como podría derivarse de su tenor literal, en el sentido de que el propietario únicamente goza del derecho a edificar si “así” lo establece el planeamiento y en los plazos que el mismo hubiese fijado, sino que, por el contrario, si el plan no determinase nada al respecto, ha de entenderse, de acuerdo con el art. 83.1 LSG que si “los propietarios de solares deberán solicitar la licencia de edificación dentro del plazo fijado en el plan que se ejecute”, será en el acto de otorgamiento de la licencia cuando habrán de fijarse los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización de las obras.

B) Suelo urbanizable: “delimitado” y “no delimitado”

Definido en la LSG como “*los terrenos que el plan general de ordenación municipal o las normas provinciales de planeamiento incorporen al proceso de desarrollo urbano en consecuencia con las actuaciones públicas programadas o privadas concertadas*” (art. 67 LSG), la LRSV ha operado un cambio sustancial en su definición, al

²⁹ Vid., por todas, STS 24.VI.1997 (Ar. 5371).

configurar este suelo como el “*que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable*” y que “*podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable*”(art. 10 LRSV).

Es en la definición de esta clase de suelo, donde la nueva Ley 6/1998 da un giro radical respecto de la anterior regulación estatal y también, en relación con la LSG, pues lo configura con un carácter residual -propio del suelo no urbanizable común de la legislación urbanística anterior y de la LSG- reservando su desarrollo o transformación al correspondiente planeamiento de desarrollo -Plan Parcial en la LSG (art. 21)-.

El legislador de 1998, aún siendo consciente de sus limitadas competencias para alcanzar el objetivo de “facilitar el aumento de la oferta de suelo, a través de la posibilidad de que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado³⁰⁰”, pretende imponer una concepción de la propiedad en la que se refuerza la dimensión individual del derecho -esto es, las facultades urbanísticas de los propietarios- introduciendo, para ello, un cambio en los criterios de clasificación del suelo.

Pues bien, la regulación que contiene la LRSV de esta clase de suelo -que coincide, prácticamente, con el suelo urbanizable programado y apto para urbanizar del TRLS de 1992-, distingue dos subtipos o categorías de este único suelo urbanizable según esté delimitado o incluido en ámbitos -”suelo sectorizado”, podríamos denominarlo- o no, aunque ambos, con la misma finalidad de poder ser susceptible de urbanización, bien mediante la tramitación del correspondiente planeamiento de desarrollo (Planes Parciales) cuando se trate de suelo urbanizable en el que el planeamiento general haya delimitado sus ámbitos -o sectores- o haya fijado las condiciones para su desarrollo (art. 16.1 LRSV), bien en la forma establecida por la legislación urbanística cuando no estén delimitados dichos ámbitos o no se hayan fijado las condiciones para su desarrollo por el planeamiento general (art.16.2 LRSV).

a) Derechos de los propietarios

A la luz de la LRSV y partiendo de la distinción señalada en el párrafo anterior, pueden distinguirse dos derechos básicos que la Ley estatal atribuye a los propietarios de este nuevo suelo urbanizable genérico o residual (art. 15 LRSV).

Por una parte, el “derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos” constituye una facultad que tendrá el propietario en tanto no ejercite su derecho a promover la transformación del mismo, pudiendo destinar sus terrenos, únicamente, a los fines que la LRSV prevé para el suelo no urbanizable (art. 20 LRSV): “agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales”.

Es decir, hasta que los propietarios no insten a la Administración la aprobación del correspondiente Plan Parcial para promover su transformación, este suelo está sometido al mismo régimen jurídico que el suelo no urbanizable, con las limitaciones que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento al ejercicio del derecho a edificar.

Ahora bien, esta presunción general de que todo el suelo rústico es susceptible de ser urbanizado a través de su transformación, conlleva la necesidad de que el planificador justifique, motivadamente, los casos en los que un suelo, sin estar sometido a un régimen especial de protección, deba clasificarse como suelo no urbanizable, por resultar inadecuado para un desarrollo urbano.

Pues bien, esta presunción general, favorable a la transformación urbanística del suelo, se concreta en el derecho que la LRSV atribuye a los propietarios del suelo urbanizable “a promover su transformación instando a la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, de conformidad con lo que establezca la legislación urbanística³¹”.

Al agotarse el contenido dominical positivo de esta clase de suelo en el derecho del propietario a usar, disfrutar y disponer de sus terrenos, el derecho a promover su transformación se convierte en una actuación que ha de legitimar la propia Administración, de forma que el desarrollo de este suelo, al contrario de lo que la LRSV pretende, se hace depender de la facultad discrecional de la Administración.

Así, distinguiendo las dos categorías de suelo urbanizable que prevé la LRSV, en el suelo urbanizable “sectorizado” (art. 16.1 LRSV) o incluido en ámbitos delimitados por el planeamiento general -esto es, en el suelo que cuente con una ordenación completa y pormenorizada derivada del planeamiento de desarrollo que se haya, previamente, tramitado y aprobado por la Administración-, los propietarios tendrán derecho, en los términos y condiciones dispuestos por la legislación autonómica, a promover su transformación o desarrollo inmediato (art. 17.1 LRSV) incorporándose al proceso urbanizador, en la medida en que dicho suelo está dotado ya de programación.

Asimismo, podrán solicitar a la Administración, mientras no se apruebe el correspondiente planeamiento de desarrollo (art. 17 LRSV), la oportuna autorización para llevar a cabo, excepcionalmente, usos y obras de carácter provisional³².

Por el contrario, en el suelo urbanizable no “sectorizado” (art. 16.2 LRSV), al faltar dicha programación, la incorporación al proceso urbanizador o el ejercicio del derecho a promover su transformación o desarrollo, dependerá de la delimitación de los correspondientes ámbitos o sectores y del establecimiento de su ordenación precisa mediante el planeamiento de desarrollo, en los términos que se señalan en la LSG (art. 78 LSG).

En efecto, a través del procedimiento que prevé el art. 77.3 y 4 LSG, podrán otorgarse -si bien, con carácter excepcional-, licencias municipales, previo informe de carácter preceptivo y vinculante del órgano autonómico competente y previa información pública por plazo de 20 días, para llevar a cabo actuaciones específicas de *interés público*, previa justificación de que no concurren circunstancias que hagan incompatible su transformación por encontrarse el terreno sometido a algún régimen especial de protección (arts. 17 y 20.1, párr.2º LRSV).

A diferencia de lo que ocurre en el suelo urbanizable “delimitado”, los propietarios de suelo urbanizable “no ordenado” o “no sectorizado”, no tienen un derecho de transformación inmediata, sino, únicamente, dos derechos-deberes administrativos de los que se hace depender su adquisición: a) el derecho a formular el planeamiento de desarrollo preciso y a solicitar de la Administración su tramitación y aprobación; b) el

³¹ PAREJO ALFONSO ha señalado que, con estos términos, el art. 15 LRSV configura un “nuevo” derecho que, a diferencia del derecho a urbanizar y a edificar, no se trata ya de un derecho insito en el contenido de la propiedad del suelo, sino “un derecho jurídico-administrativo (urbanístico) concedido directamente por el legislador al propietario. Así, cuestionando su constitucionalidad, este autor señala que estamos ante “un derecho inserto en la relación jurídico-pública trabada entre el poder público competente para la acción urbanística y el propietario de suelo en cuanto destinatario de esa acción”; Vid. PAREJO ALFONSO, L.: op.cit.

³² Cabe destacar, respecto a las denominadas, jurisprudencialmente, “licencias provisionales” o “a precario”, que la LRSV (art. 17) suprime el previo informe preceptivo y vinculante de la CA que prevía la legislación anterior, coincidiendo así con la regulación que, de los “usos y obras provisionales” contiene la

derecho, “paralelo”, a consultar a la Administración sobre los criterios y previsiones del planeamiento territorial, urbanístico y sectorial y sobre las obras necesarias para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores³³.

Será la LSG la que determine el contenido y alcance de estos derechos, pues al no haber sido reglados por la LRSV, dependerá de lo que la misma disponga en relación con el ejercicio de la potestad de planeamiento y con los términos en que ha de ejercitarse el derecho de consulta previa de los particulares y sus efectos (art. 16.2 LRSV). Este último derecho, que la LSG no regula, deberá preverse en su reforma con el objeto de evitar la discrecionalidad de la Administración en la aprobación del planeamiento de desarrollo, fijando para ello un plazo prudencial para su contestación, así como el carácter vinculante de la misma³⁴.

b) Deberes de los propietarios

Siguiendo la concepción que se ha dado de la facultad de “transformación” del suelo urbanizable como un derecho propiamente urbanístico que atribuye directamente el legislador al propietario, los deberes a los que la LRSV condiciona su adquisición (art. 18), son los mismos que los que impone a los propietarios de suelo urbano no consolidado, con el deber adicional que regula el apartado tercero del art. 18 LRSV, consistente en:

“Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere, de conformidad con los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento general”.

La finalidad de este nuevo deber básico que impone la LRSV a los propietarios de suelo urbanizable, no es otra que hacer posible el proceso productivo del mismo, creando un “hipotético” o “futurible” suelo apto para propiciar nuevos desarrollos urbanos mediante actuaciones aisladas desconectadas de los núcleos ya existentes. Y ello, de conformidad con el principio rector de la política social y económica que consagra el art. 45.2 CE y con el inexcusable mandato a los poderes públicos contenido en el art. 47 de dicha Norma, en cuanto directrices constitucionales de obligado cumplimiento tanto por la Administración en el ejercicio de su potestad de planeamiento para extender el suelo urbanizable requerido para el crecimiento de la ciudad, como por los propietarios en el ejercicio de sus derechos y deberes urbanísticos.

Así, y aunque no lo señale expresamente la Ley, ha de entenderse³⁵ que en este deber básico de costear las obras de conexión se encuentra implícito el deber de cesión

³³ Vid. PAREJO ALFONSO, L.: op. cit

³⁴ La situación de transitoriedad en la que se encuentren los suelos urbanizables o aptos para urbanizar conforme a los instrumentos de planeamiento general existentes a la entrada en vigor de la Ley 6/98, ha de resolverse con la aplicación inmediata a los mismos del régimen que prevé su art. 16.1 LRSV para promover su transformación, difiriéndose, por el contrario, la aplicación de las reglas básicas que para el ejercicio de dicho derecho prevé el art. 16.2 al momento de la revisión del planeamiento en la que deberá incorporarse la clasificación del suelo conforme a la nueva Ley (DD.TT. Primera,b) y Segunda de la LRSV). Ahora bien, a diferencia de las Leyes estatales anteriores, la LRSV ya no prevé un plazo preceptivo para proceder a la adaptación del planeamiento a la nueva legislación, sino que difiere la misma y, por tanto, la clasificación del suelo, al momento de la revisión del planeamiento general. Por el contrario, el planeamiento que se encuentre en tramitación a la entrada en vigor de la Ley 6/98, esto es, el planeamiento general o su revisión que hayan sido objeto de aprobación inicial, podrá seguirse tramitando conforme a las clasificaciones existentes sin necesidad de adaptarlas a las previstas en la nueva Ley (D.T Tercera LRSV).

³⁵ Cfr. ORTEGA GARCÍA, A.: “Derecho Urbanístico Estatal (Después de la Ley 6, de 13 de abril de 1998)”, Ed. Montecorvo; Madrid, 1998; p. 94

del suelo correspondiente en el que hayan de sustentarse las mismas, pudiendo reconocerse a los interesados el beneficio de expropiación de acuerdo con el declarado vigente art. 183 TRLS de 1992³⁶ -y con el art. 226 RGU, en virtud del cual: “*En todo caso, la aprobación del programa de actuación urbanística implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación, a efectos de expropiación forzosa, de los terrenos necesarios para el enlace de la zona de actuación con los correspondientes elementos de los sistemas generales*”.

Ahora bien, aunque la referencia que contiene dicho precepto a los Programas de Actuación Urbanística (pues en suelo urbanizable programado no se preveía este deber de urbanizar las infraestructuras de conexión) pudiese aplicarse perfectamente a los Planes Parciales que prevé la LSG en los nuevos procedimientos de tramitación del planeamiento o en los ya revisados, lo cierto es que este supuesto expropiatorio por razón de urbanismo sólo podrá ser aplicado, de acuerdo con los arts. 33 y 34 LRSV, cuando la legislación autonómica lo haya previsto como causa de utilidad pública, con la finalidad de enlazar el suelo urbanizable objeto de transformación con los correspondientes sistemas generales exteriores a la actuación.

Y así se deriva de la LSG, pues la misma se ha remitido en este punto, a la regulación establezca la Ley estatal de las expropiaciones urbanísticas (D.adicional Primera de la LSG).

Sin embargo, de acuerdo con la D.Transitoria Segunda de la LRSV, el deber que prevé su art. 18.3 se trata de un deber “futuro”, pues su ejercicio no es preceptivo en tanto no se revise el planeamiento general y se incorpore una nueva clasificación del suelo conforme a los criterios establecidos en la LRSV.

La cuestión más importante que, a mi juicio, plantea el nuevo régimen jurídico del suelo urbanizable, aparte de la ya señalada dudosa constitucionalidad, es si, como podría interpretarse del texto de la LRSV, ha desaparecido la programación en esta clase de suelo o bien si la misma sigue existiendo pero con determinadas matizaciones.

Aunque esta cuestión será objeto de específico tratamiento, en un futuro trabajo, ha de anticiparse una respuesta afirmativa, en la medida en que la programación en cuanto elemento del planeamiento urbanístico, constituye la principal manifestación del principio general de seguridad jurídica en el ámbito urbanístico. Lo único que se elimina es la programación de plazos preceptivos que debía establecer el propio Plan General para la aprobación del Plan Parcial conforme al art. 11.2,a) TRLS/1992, pero el Programa de Actuación del Plan General sigue existiendo, precisamente, a efectos de ejecución del correspondiente planeamiento de desarrollo y como garantía del ejercicio del derecho de propiedad sobre esta nueva clase de suelo, tal y como se prevé en el art. 15 LSG.

C) Suelo rústico

Por último, la LSG ha de adaptarse, asimismo, a la regulación que del suelo no urbanizable ha establecido, con carácter básico, la LRSV, pudiendo mantener, no obstante, la denominación de “rústico” aunque, la misma ya no se identifique con su nuevo régimen jurídico, pues, a raíz de la LRSV sólo existe una categoría de suelo rústico protegido, desapareciendo el carácter residual que el TR/92 y la LSG atribuían al suelo no urbanizable común o rústico común, respectivamente.

A raíz de la LRSV, para clasificar un terreno como suelo rústico, es necesario que el terreno esté sometido a un régimen especial de protección (suelo rústico “externa-

³⁶ Vid. Disposición Derogatoria Única de la LRSV.

mente protegido”) o que el propio planeamiento decida preservarlo del proceso urbanizador y edificatorio (“interbamente protegido”), distinguiendo, así, dos categorías o subclases de suelo no urbanizable protegido -o rústico protegido-, en las que, como ha señalado el TC, no puede darse la forma de propiedad que corresponde definir al Ordenamiento urbanístico³⁷.

Al desaparecer la categoría residual de suelo no urbanizable de régimen común que establecía tanto la legislación anterior como la LSG, la existencia de una única clase de suelo no urbanizable protegido, aunque sea por distintas fuentes, conlleva una drástica reducción del suelo no urbanizable respecto a su configuración tradicional en favor de un aumento del suelo urbanizable, pues el suelo no urbanizable común se convierte en suelo urbanizable con el objeto legal de incrementar la oferta de suelo³⁸.

Siendo éste, el objeto principal de la nueva regulación, ha de advertirse, como el propio legislador, incurre en una clara contradicción, pues de la Disposición Transitoria Primera, letra a) de la LRSV, se deriva que al suelo no urbanizable común deberá aplicarse el nuevo régimen jurídico del suelo no urbanizable protegido³⁹.

Por otra parte, la finalidad perseguida por la Ley, sólo podrá, en su caso, alcanzarse, muy a largo plazo, pues la LRSV no dice nada respecto al plazo de adaptación de los Planes, imponiendo, únicamente: a) al planeamiento general vigente a la entrada en vigor de la misma, la obligación de adaptar su clasificación de suelo a los dispuesto en la misma cuando se proceda a su revisión (D.T. 2^a); b) al planeamiento general en tramitación a la entrada en vigor de dicha Ley y al planeamiento general o su revisión en cuya tramitación haya recaído acuerdo de aprobación inicial, la posibilidad de seguirse tramitando sin adaptar sus clasificaciones de suelo a la misma (D.T. 3^a).

Deberá ser, por consiguiente, el legislador gallego, el que concrete esta cuestión, requiriendo a los Municipios que procedan a la adaptación de su planeamiento vigente en el plazo que, con carácter preceptivo, señale el mismo.

a) Derechos y deberes de los propietarios

En cuanto a los derechos de los propietarios del suelo no urbanizable (art. 20, ap. 1^o LRSV), pueden diferenciarse, en función del uso del suelo que la Ley permite en el mismo, por una parte, el que podría denominarse “uso propiamente rústico” y, por otra, el que podría calificarse como “uso de interés público” (art. 20.1, ap) 2^o LRSV).

El primero legitima a sus propietarios para el ejercicio de su derecho a edificar, siempre que los mismos destinen los terrenos de su propiedad a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos y, en general, a los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística y en la sectorial que regule tales usos, así como en el planeamiento.

Será el legislador gallego el que ha de fijar, en el marco de la LRSV, el concreto régimen jurídico de prohibiciones que pueda establecer el planeamiento, así como las

³⁷ Vid. STC 61/97 [FJ 15,a)].

³⁸ Vid. E.M. 2, LRSV: “... la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, haciendo posible que todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones para su preservación, pueda considerarse susceptible de ser urbanizado. Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano”.

³⁹ Conforme a la D.T.Primer,a) LRSV: “Al suelo urbano y al suelo no urbanizable, se les aplicará respectivamente, el régimen establecido en esta Ley para el suelo urbano y para el no urbanizable”.

causas que podrían autorizar al mismo a declarar una zona o área como de especial protección, pues el art. 9 LRSV únicamente “se limita a deferir al planeamiento determinados valores medioambientales tutelables a través de esta específica clasificación de suelo⁴⁰”.

El que podría denominarse “uso de interés público” (art. 20.1, ap) 2º LRSV) que tiene carácter excepcional, aparece asimismo regulado en el art. 77.3 y 4 LSG.

Constituye una facultad de la Administración determinar cuándo estará justificado el “interés público” de una actuación o la finalidad de “interés general” de una construcción e instalación. Conforme a la LSG, esta facultad corresponde al Ayuntamiento al otorgar la correspondiente licencia, previo informe preceptivo y vinculante del Delegado Provincial correspondiente⁴¹.

Es ésta, una facultad discrecional de la Administración, en la que el juego de conceptos jurídicos indeterminados exige su previa justificación; una actividad discrecional con los límites que le son inherentes; una actividad, en definitiva, conformada por el art. 103 de la Constitución y sometida a un control jurisdiccional con la finalidad de que la Administración, al otorgar este tipo de autorizaciones, actúe dentro de los límites de la racionalidad y al servicio del interés general en cuanto parámetro y principio que ha de regir, en todo caso, la determinación de la utilización y del destino del suelo.

⁴⁰ Vid. STC 61/97 [FJ 16,c)].

⁴¹ La competencia para otorgar autorizaciones previas a la licencia municipal, para las construcciones e instalaciones de interés general en suelo rústico y para edificaciones en núcleos rurales preexistentes corresponde a los delegados provinciales, en virtud de una Orden de 19 de agosto de 1997 (*DOGA*, n.º 166, de 29 de agosto).