

SUELO URBANO NO CONSOLIDADO
Y
SUELO URBANIZABLE
NON CONSOLIDATED URBAN LAND AND DEVELOPMENT LAND

José Manuel Díaz Lema*

RESUMEN

Este artículo analiza la legislación urbanística recientemente aprobada en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 5/1999. Se hace un repaso de los distintos capítulos que describe esta ley, explicando las diversas clasificaciones del suelo, los derechos y deberes de los propietarios del suelo y las distintas normativas que afectan al suelo en función de su clasificación, ya sea suelo urbano no consolidado o suelo urbanizable

ABSTRACT

This article analyses the urbanistic legislation, that has been recently approved in Castilla y León, the Law 5/1999. It is studied the chapters of this law, explainig the different clasifications of the land, owners' rights and duties and the different laws that must be respected depending on the type of land: non consolidated urban land or development land.

Introducción

El régimen del suelo urbano no consolidado y del suelo urbanizable en Castilla y León o de Castilla y León, contenido en la legislación estatal (Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones), y en la recientemente promulgada Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León. En efecto, de acuerdo con la STC 61/1997, corresponde al Estado establecer el régimen o estatuto básico de la propiedad urbana en todo el territorio nacional, legislación que ha de ser completada y desarrollada por el legislador autonómico, derivando dicha competencia estatal del art. 149.1.1 de la CE (condiciones básicas de los derechos y deberes constitucionales). El Estado ha hecho uso de esta competencia legislativa en la citada Ley 6/1998, cuyo Título II fija precisamente el régimen urbanístico de la propiedad del suelo en dos Capítulos, que tratan el primero la clasificación del mismo (suelo urbano, urbanizable, y suelo no urbanizable), y el segundo los derechos y deberes de los propietarios correspondientes a cada una de las clases o tipos de suelo. En esta materia el legislador estatal ha plasmado los criterios de la distribución competencial en los términos de la referida STC 61/1997: puesto que al Estado compete la fijación

* Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Valladolid.

del régimen básico de la propiedad urbana, previamente y de forma inescindible debe establecer los tipos o clases de suelo, punto a partir del cual tiene sentido atribuir derechos y deberes a los propietarios¹. Según esto, sería insuficiente e inapropiado tratar exclusivamente el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable en la ley 5/1999; ésta solo alcanza su pleno sentido en el esquema o armazón de la legislación estatal, y al mismo tiempo dicha legislación estatal es incapaz por sí sola de ofrecer un tratamiento completo de esta cuestión.

En definitiva, la distribución competencial en materia de suelo y urbanismo impone ciertas pautas metodológicas en el estudio de los distintos capítulos o apartados en que se ha venido ordenando el contenido de nuestra legislación urbanística. Por un lado, la **densidad normativa** de la legislación estatal no es ni mucho menos uniforme, sino que depende del título constitucional del que traiga causa. Así, las materias en las que el título competencial estatal son las referidas condiciones básicas de la propiedad urbana, el alcance de la legislación –y por tanto el margen de maniobra del legislador autonómico– es muy distinto de aquellos supuestos en que la competencia estatal deriva de ciertos apartados del apartado 18 del art. 149.1, como la legislación sobre expropiación forzosa o el sistema de responsabilidad administrativa, casos en que el legislador estatal ostenta una plenitud competencial muy alejada del simple establecimiento de las bases, como por otra parte se puede advertir en la referida ley 6/1998 en los Títulos II, IV y V (valoraciones, expropiaciones y supuestos indemnizatorios). En el juego o diálogo entre la legislación estatal y la autonómica hay por tanto una evidente falta de uniformidad, que se traduce en que en unos casos la normativa estatal debe limitarse a lo básico (lo que implica automáticamente que el papel del legislador autonómico resulta acrecido), mientras que en otros el papel del legislador estatal es dominante, y la legislación autonómica queda en un plano secundario. Por último, obviamente en aquellos apartados en los que el Estado no ostenta competencia alguna según la STC 61/1997, como por ejemplo en materia de planificación o gestión urbanística, no hay siquiera lugar para hablar del juego complementario de ambas legislaciones: no existe más normativa que la autonómica.

En síntesis, la profunda mutación competencial producida por la CE y refrendada por la STC 61/1997 en materia de suelo y urbanismo no ha podido borrar el armazón sobre el que estaba construida la legislación urbanística: planificación, régimen del suelo, gestión urbanística, intervención en el uso del suelo, disciplina urbanística, mercado del suelo, un conjunto de piezas o apartados perfectamente trabado. En el momento en que a partir de la STC referida las CCAA comienzan a ejercitar sus competencias en materia de urbanismo, particularmente en aquellas disposiciones con carácter de desarrollo de la Ley estatal, se hace necesario proceder a una especie de ensamblamiento de piezas ahora contenidas en distintas legislaciones, cuyos principios jurídicos sin embargo se mantienen inalterados. Puede incluso afirmarse que

¹ STC 61/1997, FJ 14. b):

“Sin esta clasificación previa que encaja en el art. 149.1.10, no sería posible regular condición básica alguna del derecho de propiedad urbana que aquel precepto reserva al Estado...”

en lo que concierne a la Ley 5/1999 estamos ante una rehechura de la legislación urbanística tradicional, dentro del molde de la Ley estatal 6/1998, con unos componentes añadidos de adaptación a las características del asentamiento poblacional de la región y de simplificación de aquella normativa.

Las observaciones anteriores son particularmente ciertas en la Ley 5/1999, y más en concreto, en lo relativo a la clasificación y al régimen del suelo en Castilla y León. En lo que nos toca, el concepto y el régimen tanto del suelo urbano no consolidado como del suelo urbanizable requieren un análisis conjunto o complementario de la Ley estatal 6/1998 y de la autonómica 5/1999. En líneas generales se puede advertir que esta labor es relativamente fácil, porque la Ley autonómica sigue con fidelidad los criterios de la ley estatal. En ciertos casos no obstante puede plantearse si las disposiciones autonómicas se mantienen en el margen de lo que deba entenderse por desarrollo o complemento de la ley estatal o por el contrario la contradicen. La solución a este tipo de conflictos no puede ser otra que acudir al principio de prevalencia de la legislación básica estatal, e inaplicar consecuentemente la norma autonómica.

Suelo urbano no consolidado

Concepto y clases. Supuestos

La Ley 5/1999 prevé en el art. 12 la existencia de dos categorías dentro del suelo urbano, el consolidado y el no consolidado, conceptos que pueden deducirse con facilidad del art. 14 de la Ley estatal 6/1998. En efecto, dicho precepto impone a los propietarios de suelo urbano muy distintos deberes según que sus terrenos tengan la consideración de urbanos consolidados o no consolidados, lo que supone un cambio importante sobre la legislación del suelo precedente. Sin embargo, el legislador estatal no precisa los supuestos o –si se prefiere– el concepto mismo de dicho suelo urbano no consolidado, o al menos no se deduce con la claridad debida. En todo caso, la exigencia a los propietarios de estos suelos de un régimen de deberes que, con pequeños matices, se confunde con el propio del suelo urbanizable, sugiere que nos hallamos ante unos suelos radicalmente distintos de los urbanos típicos o consolidados, en la nueva terminología legal. Esta apreciación se ve confirmada por el otro rasgo característico que se deduce de la Ley 6/1998 en torno a esta categoría de suelo urbano: la necesidad de la actuación conjunta o sistemática, a la que se refieren tanto el citado art. 14.2 como el art. 28.1 en relación con las valoraciones. Estos suelos han de ser incluidos en “ámbitos de desarrollo” para su correspondiente gestión².

El art. 12 de la Ley 5/1999 completa la legislación estatal, al establecer con precisión los terrenos que pueden ser incluidos como suelo urbano no consolidado.

² Sobre esto véase del autor “El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril”. RDU, 161 (1998), pp. 105 y ss. GRAU AVILA, S., “El suelo urbano en la Ley 6/1998 sobre régimen del suelo y valoraciones”. RDU. 163 (1998), pp. 123 y ss. Y PORTO REY, E., “Reparto de aprovechamientos y cargas en el suelo urbano consolidado?”. RDU. 167 (1999), pp. 136 y ss.

Se trata en primer lugar de terrenos sobre los que el planeamiento prevea una ordenación sustancialmente diferente de la existente, expresión que sin duda alude a grandes operaciones integrales en las que se procede a la sustitución completa de urbanización y edificación o situaciones similares³. Tanto desde el punto de vista de la planificación, como, sobre todo, de las plusvalías generadas en este tipo de operaciones está plenamente justificado aplicar un régimen de deberes urbanísticos propios del suelo urbanizable. En realidad, la consideración de tales terrenos como urbanos deviene más del hecho de su pertenencia a los cascos urbanos que del tratamiento urbanístico de que sean objeto.

Un poco más complejo se presenta el segundo supuesto de suelo urbano no consolidado. El art. 12.b) se refiere a “terrenos urbanos en los que sean precisas actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas, que deban ser objeto de equidistribución entre los afectados”. Se trata de supuestos bastante cercanos entre sí, que con frecuencia se solapan. Pero lo realmente delicado es que como consecuencia de la previsión de alguna de las actuaciones descritas pueda cambiarse el régimen del suelo, de consolidado a no consolidado (y ya se ha dicho que la diferencia de trato jurídico es muy acusada), resintiéndose de este modo la seguridad jurídica que debe presidir la clasificación del suelo, y en particular del suelo urbano⁴.

Sin embargo, la propia Ley 5/1999 aporta los suficientes mecanismos de equilibrio de tal modo que los intereses de los propietarios no resulten dañados más allá de lo razonable. En primer término, porque la decisión de considerar unos suelos urbanos como no consolidados ha de proceder del planeamiento general, como previene el art. 12 (“el planeamiento general podrá distinguir las siguientes categorías de suelo urbano”), impidiendo por tanto al planeamiento especial en suelo urbano proceder a este tipo de conversión de suelo urbano consolidado en no consolidado (lo cual implica por otro lado que dichos planes forzosamente han de tener un carácter derivado o de desarrollo del planeamiento general, en lo que se refiere a

³ A estos supuestos aludía en el trabajo citado en nota anterior, p. 106: a los denominados bordes de suelo urbano y a las grandes operaciones de sustitución de la edificación existente, de las que constituyen ejemplo paradigmático en estos años las producidas como consecuencia del traslado de cuarteles de los cascos urbanos o de operaciones inmobiliarias de la RENFE.

En lo que podríamos denominar práctica urbanística regional de Castilla y León, la existencia de suelo urbano no consolidado ha tenido una cierta importancia, como lo demuestra la atención que le presta la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de medidas transitorias en materia de urbanismo, cuyo art. único. 2 y 3 distingue en efecto entre un suelo urbano consolidado (el no incluido en unidades de ejecución) y el no consolidado (el incluido en dichas unidades), con la consecuencia de que en el primer caso no hay cesión de aprovechamiento, mientras que sí la hay en el segundo (10%) –con la salvedad en este último caso de las unidades de ejecución que tengan por objeto la renovación, reforma o mejora urbana, etc., en las que tampoco se exige cesión–. Estas distinciones arrancan de la Ley estatal 7/1997, de 14 de abril, y en último extremo desembocan en la Ley estatal 6/1998, aunque con ciertas modificaciones. La disposición transitoria 3 de la Ley 5/1999 enlaza con el criterio de la citada Ley 9/1997, al asimilar el suelo urbano incluido en unidades de ejecución o actuación al suelo urbano no consolidado. Sobre la referida Ley de Castilla y León de medidas transitorias, puede consultarse mi trabajo “Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, en: *Derecho Público de Castilla y León* (Dir. J. García Roca). INAP. Valladolid, 1999, pp. 446 y ss.

⁴ A esto me refería en el trabajo supra citado, p. 107, y nota.

este tipo de actuaciones en suelo urbano no consolidado). En segundo lugar, no todas las actuaciones de urbanización, reforma interior u obtención de dotaciones urbanísticas acarrearán automáticamente la consecuencia de que los terrenos afectados sean considerados como urbano no consolidado. La Ley añade una importante precisión, al exigir que la inclusión de los terrenos en esta categoría de suelo procederá cuando tales actuaciones “deban ser objeto de equidistribución entre los afectados”. No es fácil predecir el cumplimiento de esta condición, pero quizá se pueda adelantar que debe ir vinculada a la intensidad de la actuación, a la obtención de plusvalías, etc., circunstancias que dan pie para la exigencia de las cesiones propias del suelo urbano no consolidado. Ello no impide que cuando cualquiera de las actuaciones comentadas (de urbanización, etc.) no tenga la entidad suficiente para convertir los terrenos en suelo urbano no consolidado, el Ayuntamiento podrá acudir a la imposición de contribuciones especiales que le permitan resarcirse de las obras realizadas. Esto supone que de la Ley 5/1999 se deriva una gradación en lo que en términos generales podríamos denominar contribución de los propietarios a las actuaciones de urbanización, dotaciones urbanísticas o reforma interior que se lleven a cabo en suelo urbano: cuando la intensidad de la actuación y plusvalías que genere justifique la equidistribución propia del suelo urbanizable, procederá considerar los terrenos como urbano no consolidado; en caso contrario, los terrenos mantienen su carácter de urbanos consolidados, sin perjuicio de que la Administración recupere por la vía de las contribuciones especiales las inversiones realizadas.

Por lo demás, la Ley 5/1999, en la misma línea de la Ley estatal 6/1998 ya indicada, prevé para el suelo urbano no consolidado unos mecanismos de gestión en todo idénticos al suelo urbanizable. El mismo art. 12.b) establece su división en sectores, que han de ser delimitados en el planeamiento general (art. 41.e), fijándose en cada caso el aprovechamiento medio del mismo (idem; y art. 39); por supuesto la gestión en este suelo se efectuará a través de actuaciones integradas o en unidades de actuación (art. 65.3). En realidad, lo que diferencia este suelo urbano no consolidado del urbanizable son los mecanismos de planificación, como se deduce de los arts. 45 y 46 de la Ley: el planeamiento de desarrollo adecuado para el urbano no consolidado es el estudio de detalle, mientras que el urbanizable solo puede ser desarrollado a través de planes parciales. Pero incluso esta afirmación no es del todo exacta, porque la Ley 5/1999 prevé la posibilidad de la “ejecución directa” del planeamiento general en suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, lo que significa que la ordenación detallada de ambos suelos está contenida en el planeamiento general, y es por tanto innecesario recurrir a instrumentos de planeamiento ulteriores.

Régimen jurídico

Los arts. 17 y 18 de la Ley 5/1999 desarrollan y precisan los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado, que en sus rasgos esenciales están establecidos en el art. 14.2 de la Ley estatal 6/1998. Como ya se ha indicado, este último precepto impone unos deberes a los propietarios de este suelo prácticamente idénticos al suelo urbanizable, lo que se explica por la naturaleza de los terrenos que se incluyen en el mismo. En síntesis, los propietarios están obligados a efectuar la

cesión de dotaciones locales (art. 14.2.a) –viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local–; asimismo están obligados a ceder el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales, que se incluyan en el ámbito correspondiente a efectos de su gestión (art. 14.2.b.); por último, deben ceder hasta un máximo del 10% del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que puede ser reducido por la legislación autonómica (apartado c.); los propietarios tienen también el deber de costear y en su caso ejecutar la urbanización (apartado e.); y por último, proceder a la equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento (apartado d.), antes del ejercicio de su derecho a edificar (en plazo, por supuesto) (apartado f.).

La enumeración de derechos y sobre todo deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado merece algunos comentarios que deben servir para integrar los preceptos de la Ley regional en la norma estatal. Es evidente que nos encontramos, en primer término, ante el esquema tradicional de deberes y cesiones propios del suelo urbanizable. Pero conviene añadir un matiz: la Ley 6/1998 mantiene la cesión de suelo para sistemas generales incorporada en nuestra legislación a partir de la Ley de Valoraciones de 1990 (y Texto refundido de 1992), por lo que en este punto la nueva Ley estatal no enlaza con el Texto refundido de 1976. Constituye éste un rasgo característico de la Ley 6/1998, el moverse en una cierta ambivalencia entre la vuelta pura y simple al Texto refundido de 1976, y la asimilación de ciertas disposiciones de la legislación de 1990-92. La exigencia de cesión de suelo para sistemas generales tanto en el urbano no consolidado como en el urbanizable -como se verá-, y el mismo hecho de configurar una categoría distinta dentro del suelo urbano como es el no consolidado demuestra que, al margen de algunas expresiones retóricas de la Exposición de Motivos, el legislador estatal mantiene un elevado nivel de “presión” sobre la propiedad urbana por la vía de las distintas cesiones, que era la característica más destacada de la referida Ley de Valoraciones de 1990.

En segundo lugar, y en relación con esto mismo, dado el carácter básico de la normativa estatal según los términos definidos por la STC 61/1997, el legislador autonómico dispone de un margen amplio de maniobra para configurar algunos de los deberes de los propietarios. Se trata en concreto de la cesión de aprovechamiento, y de las cargas de la urbanización, que la Ley 5/1999 regula en los términos que se señalan a continuación.

En cuanto a dichas cargas, la Ley 6/1998 expresamente prevé la posibilidad de reducir la participación de la Administración actuante en las correspondientes al suelo que haya sido objeto de cesión por los propietarios (art. 14.2.c.). De la Ley 5/1999 se deduce la exención de la Administración en el costeamiento de las mismas, al prever que los terrenos cedidos al Ayuntamiento han de estar urbanizados (art. 18.3.b.)⁵. Esto confirma la afirmación anterior de que la nueva legislación (estatal y autonómica) mantiene la presión sobre la propiedad urbana en unos niveles similares

⁵ En este punto la Ley 5/1999 mantiene el mismo criterio de la Ley de medidas transitorias antes citada, Ley 9/1997 de 13 de octubre cuyo artículo único. 7 decía: “El Ayuntamiento no participará en los gastos de urbanización correspondientes al porcentaje de aprovechamiento que le pertenezca”.

a la anterior legislación de 1990-92, en lo que a este tipo de suelo urbano no consolidado y al urbanizable se refiere. La reducción del porcentaje de cesión de aprovechamiento del 15% al 10% se ve compensada por el incremento de las cargas de urbanización que debe asumir el propietario. Obviamente, esto no es válido para el suelo urbano consolidado, en el que el legislador estatal ha eliminado dicha cesión.

Como se ha dicho, la legislación estatal ha de permitir la modulación de la cesión de aprovechamiento a la Administración actuante, en base a lo cual la Ley 5/1999 establece en el art. 17.2 una distinción de indudable trascendencia práctica: solo en los Municipios con una población igual o superior a 20 mil habitantes o que cuenten con Plan General de Ordenación urbana será exigible la cesión del 10% del aprovechamiento (o lo que es lo mismo, en los términos de la Ley, el aprovechamiento de los propietarios será el que resulte de aplicar a los terrenos el 90% del aprovechamiento medio del sector). En los restantes Municipios, no existe cesión alguna de aprovechamiento (el aprovechamiento correspondiente a los propietarios será el que resulte de aplicar a los terrenos el aprovechamiento medio del sector). Además de estas normas principales, la Ley establece una especial para el caso de los conjuntos históricos declarados de interés cultural, para los que tampoco se prevé cesión de aprovechamiento, aunque correspondan a Municipios de más de 20 mil habitantes o cuenten con Plan General.

La distinción entre ambos tipos de Municipios recorre el conjunto de la Ley 5/1999, indicando claramente donde está para el legislador la frontera de la complejidad urbanística. Así, por citar un par de ejemplos, en materia de usos en suelo rústico el art. 25.2 acude a la misma distinción; o en otro punto destacado, el art. 109 exige solo a los Municipios con más de 20 mil habitantes o que cuenten con Plan General la creación de un Registro de Inmuebles en venta forzosa.

Desde el punto de vista de la gestión urbanística, la referida distinción contribuye a la simplificación de estos procesos, y en la práctica configura el régimen del suelo urbano no consolidado de los Municipios de menor complejidad y envergadura (sin Plan general o menores de 20 mil habitantes) como una situación intermedia entre el suelo urbano consolidado en general y el no consolidado de los restantes Municipios. Como suele ser habitual en la legislación urbanística autonómica, bajo tales distinciones se esconde sencillamente la necesidad de adaptarse a una realidad urbanística muy diferenciada en lo que se refiere al tamaño de las poblaciones y por tanto las posibilidades de gestión urbanística.

Suelo urbanizable

Concepto. Supuestos

La Ley estatal 6/1998, aún manteniendo el mismo término de la legislación anterior, produce notables modificaciones en el suelo urbanizable. Anté todo, como explica la Exposición de Motivos, se pretende un ensanchamiento de dicho suelo, a costa del suelo no urbanizable, con la finalidad de incrementar la oferta de suelo disponible, condición, según el legislador, para abaratar el precio del suelo y consiguien-

temente de la vivienda⁶. La reducción del suelo no urbanizable es palpable en los arts. 9 y 20 de la Ley, que establecen el primero los supuestos o terrenos que deben ser clasificados como tales en el planeamiento (suelos no urbanizable protegidos por distintas razones, y aquéllos que se consideren inadecuados para el desarrollo urbano); y el segundo, los derechos de los propietarios de este suelo, que se concretan en los usos agrarios, forestales, etc. y desde el punto de vista constructivo, a las actuaciones (edificaciones, instalaciones) específicas de interés público. Esta pretensión “liberadora” de suelo, que constituye el rasgo esencial de la Ley 6/1998, choca desde luego con la tradición de nuestro urbanismo, que sitúa en el Plan y por tanto en los poderes públicos la exclusiva decisión sobre el suelo que debe ser objeto de transformación urbana. Tampoco encaja bien con la programación u ordenación temporal de la transformación del suelo y en general de cualquier actuación urbanística, que nuestra legislación ha venido atribuyendo al menos desde la reforma de 1975-76 a la Administración.

Dentro del suelo urbanizable, el legislador estatal distingue dos tipos en el art. 16, el delimitado en el planeamiento general, en el apartado 1, y el no delimitado en el apartado siguiente. Esta distinción no se corresponde exactamente con la del Derecho precedente entre suelo urbanizable programado y no programado, sino que parece más bien orientada a reconocer un derecho a la transformación del suelo en el primer caso (en los términos que más adelante se verán), mientras que en el suelo no delimitado dicho derecho está sujeto a las condiciones que establezca la legislación autonómica.

Estos cambios se reflejan en la Ley 5/1999, que asume por supuesto las categorías de suelo urbanizable de la Ley estatal, pero al mismo tiempo desarrolla singularidades que es preciso tener en cuenta. En este punto (como en otros, por ejemplo, el régimen del suelo no urbanizable) la Ley autonómica se mueve con soltura dentro de los preceptos básicos de la legislación estatal. De entrada, el art. 14 reproduce las dos categorías de suelo urbanizable de la Ley estatal, delimitado y no delimitado, definiendo al primero como “los terrenos cuya transformación se considere adecuada a las previsiones del planeamiento urbanístico”, y el no delimitado como los restantes terrenos de suelo urbanizable.

En cuanto al urbanizable delimitado, no está claro el significado de dichas “previsiones” para la transformación del suelo, a través de los correspondientes Planes parciales. Como se ha dicho ya, la Ley estatal 6/1998 al situar la iniciativa para la transformación del suelo urbanizable en el haber de los propietarios (art. 15), devolvió en este punto crucial de forma extraordinaria el papel de la Programación (pública). Mientras que, por el contrario, el precepto comentado de la Ley 5/1999 puede ser entendido bien en el sentido de que la transformación de dicho suelo se hará de acuerdo con las determinaciones del Planeamiento general al respecto (esto es, las que fija el art. 41.e): delimitación de sectores, indicación del aprovechamiento medio, densidad máxima, usos predominantes, compatibles y prohibidos, sistemas generales y otras dotaciones urbanísticas), pero también puede implicar una cierta recuperación de la programación, que al fin y al cabo es un elemento accesorio de los Planes, en

⁶ La Exposición de Motivos (2.) habla del “amplio suelo urbanizable” que configura la Ley.

los que la competencia legislativa no ofrece duda alguna a tenor de la STC 61/1997. De este modo, la transformación del suelo urbanizable no quedaría por completo en manos de los propietarios del suelo o la iniciativa privada, sino que la Administración podría establecer plazos y ritmos “adecuados” a las previsiones del planeamiento. En esta cuestión, como en tantas otras, hay un tira y afloja en la Ley 5/1999 entre los principios que incorpora la ley estatal 6/1998, y las prácticas asentadas después de décadas de aplicación que no son fáciles de remover. Por el contrario, en el suelo urbanizable no delimitado la Ley 5/1999 no alude a previsiones de ningún tipo, porque serán los particulares los que asuman la iniciativa para delimitar los correspondientes sectores, y dentro de las condiciones que se hayan fijado procedan a presentar los correspondientes Planes parciales. Este distinto tratamiento entre ambas categorías de suelo urbanizable abona la interpretación apuntada, en el sentido de que el término “previsiones” del art. 14.a) apunta a algún tipo de programación, pues al fin y al cabo también en el suelo no delimitado el Planeamiento general debe establecer variados criterios y determinaciones, que regula el art. 41.f).

Otro rasgo que debe resaltarse del suelo urbanizable delimitado, común una vez más al suelo urbano no consolidado, es la posibilidad de que el Planeamiento general “habilite” su ejecución directa sin necesidad de Planeamiento de desarrollo (arts. 40, 43), en cuyo caso la propia Ley 5/1999 impone una serie de estándares que han de ser asumidos por dicho Planeamiento general (art. 42.2). Aunque esto se trata “in extenso” en otro lugar de esta obra, desde el punto de vista de la clasificación del suelo cabe subrayar que la Ley 5/1999 configura unos instrumentos de planeamiento general muy flexibles, más o menos cargados de contenidos concretos o de ordenación detallada a discreción de los Ayuntamientos. Va de suyo que en aquellos casos en que el Planeamiento general establezca la ordenación detallada de un sector de suelo urbanizable delimitado o de urbano no consolidado se pone en marcha la fase siguiente de gestión urbanística, como prevé el art. 72.2, a través de los distintos sistemas regulados en el art. 74. Ciertamente, de este modo el sistema de planeamiento se simplifica al eliminar el hasta ahora necesario escalón del Plan parcial; pero la experiencia dirá si de este modo no se recarga y complica en exceso la elaboración del Planeamiento General.

El suelo urbanizable no delimitado previsto en el art. 14.b) de la Ley 5/1999 está construido sobre una relación entre el Planeamiento general y el de desarrollo o parcial muy distinta. El primero se limita a establecer reservas de suelo y la definición de las condiciones en las que se han de aprobar los Planes parciales (arts. 41.f. y 44.2.f.), mientras que el planeamiento de desarrollo ve reforzado su papel dentro del esquema de la planificación y a la vez la regulación, tramitación y contenido de estos Planes parciales difiere en aspectos importantes de los Planes parciales propios del suelo urbanizable delimitado. El Plan parcial procede en este caso a la delimitación de sectores (art. 46.1.b.), debiendo justificar expresamente la conveniencia de desarrollar el sector, y definiendo con precisión los sistemas generales y demás dotaciones urbanísticas (art. 46.4). Asimismo estos Planes parciales se someten a unos criterios de control más rigurosos, desde la perspectiva medioambiental, que la Ley se cuida de señalar en el mismo precepto (“Asimismo incluirán –los Planes parciales– las medidas necesarias para la integración del sector en su entorno, de forma compatible con la protección del medio ambiente”), que se concreta posteriormente en el art. 55.3.a. (estos Planes parciales en

suelo urbanizable no delimitado se someterán al procedimiento de evaluación de impacto ambiental). El planeamiento parcial en este tipo de suelo no tiene por tanto un carácter de mero desarrollo del Planeamiento general, como ha sido lo habitual hasta ahora, y lo sigue siendo en el suelo urbanizable delimitado, sino que adquiere, dentro del marco genérico definido por el planeamiento general, rasgos propios, como sugiere el hecho de que debe someterse a una especial justificación y al control medioambiental. La Ley 5/1999, por esta vía, trata de impedir una eclosión de Planes parciales en este tipo de suelo de forma incontrolada. Este rasgo va unido a la posición de los particulares en este suelo: la iniciativa para su transformación descansa de modo muy destacado en ellos, como se verá inmediatamente, lo que en el juego de equilibrios de la Ley obliga a un control más severo en la tramitación de dichos Planes parciales.

El derecho a la transformación del suelo urbanizable

Constituye quizá desde el punto de vista jurídico formal la mayor innovación de la Ley estatal 6/1998 atribuir a los propietarios de suelo urbanizable un derecho a su transformación, que el art. 15 define como el de instar a la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Esto supone en efecto un cambio radical sobre la posición de los propietarios de suelo en el Derecho precedente, puesto que nunca se llegó a admitir que éstos dispusieran de un auténtico derecho a la aprobación inicial en la tramitación del planeamiento parcial. Este cambio en el régimen del urbanizable guarda una estrecha relación con la otra modificación que introduce la Ley 6/1998 en lo relativo a los criterios de clasificación de este suelo a que anteriormente nos hemos referido: se trata de ampliar la oferta de suelo urbanizable a costa de la reducción correspondiente del suelo no urbanizable. Pues bien, desde la perspectiva del legislador, el simple incremento de la oferta de suelo urbanizable a través de la planificación debe completarse con el otorgamiento a los propietarios de un auténtico derecho a la transformación o aprobación del planeamiento de desarrollo, siempre naturalmente que dichos planes cumplan las condiciones del planeamiento general. Por lo demás, este derecho a la transformación del suelo urbanizable se modula en intensidad en función de que se trate de urbanizable delimitado (máxima) o no delimitado (mínima), lo que provoca además una nueva consecuencia: en el primer caso el legislador estatal establece con precisión los rasgos del derecho a la transformación, mientras que en el segundo caso se remite a lo que establezca el legislador autonómico, según lo que dispone el art. 16.2.

La Ley 5/1999 regula ambos supuestos, insistiendo como no podía ser de otro modo, en la situación del urbanizable no delimitado. Prevé en el art. 19.3.a. el derecho a la transformación del urbanizable delimitado a través de la presentación al Ayuntamiento del correspondiente Plan parcial, lo que no constituye sino una traslación de lo dispuesto en los arts. 15 y 16.1 de la Ley estatal 6/1998. Aparentemente no es muy distinta la posición del propietario de suelo urbanizable no delimitado, según lo que previene el mismo art. 19 en el apartado 4. También en este caso el propietario tiene derecho a promover la transformación de sus terrenos presentando un Plan parcial. Esta impresión inicial es sin embargo engañosa, porque en otro precepto de la Ley —art. 148, inserto por cierto en el Título VII dedicado a la información urbanística y la

participación social— se contienen las auténticas claves que definen la situación del particular ante la Administración en lo que al suelo no delimitado se refiere.

En efecto, el art. 16.2 de la Ley estatal 6/1998 remite a la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas la regulación de la “consulta” que pueden elevar los particulares sobre las posibilidades de transformación del suelo no delimitado, que concreta el citado precepto de la Ley 5/1999. De acuerdo con él, no se trata en rigor de una sino de dos consultas las que debe elevar el particular, dirigidas a la Comunidad Autónoma y al Ayuntamiento, y los informes que ambas emitan deben versar sobre la conformidad del Plan parcial propuesto con los instrumentos de ordenación territorial y el planeamiento sectorial y urbanístico, así como del cumplimiento de los deberes exigibles a los propietarios. Va de suyo por tanto que la Comunidad Autónoma, en la competencia propia y directa de ordenación territorial, puede obstar desde el inicio de la tramitación el planeamiento parcial en el suelo urbanizable no delimitado, otorgando de este modo a las autoridades autonómicas un papel relevante en la transformación y uso de este suelo. Son evidentes las suspicacias del legislador en torno al desarrollo del no delimitado, como ya pusimos de manifiesto en el apartado anterior. Nada dice la Ley sobre el carácter del informe municipal y autonómico, pero del contexto del precepto se deduce que trunca la tramitación iniciada y obsta la continuación del procedimiento, que —no lo olvidemos— tiene por finalidad la tramitación ulterior del Plan parcial. Por lo tanto, hay que entender que si ambos informes o uno de ellos es negativo, el particular podrá acudir a la vía contencioso-administrativa. Los informes han de ser emitidos en el plazo de tres meses, transcurridos los cuales se entiende que tienen carácter favorable y se abre al particular la posibilidad de presentar el Plan parcial.

El contenido de la consulta prefigura ya el propio del Plan parcial en sus rasgos más importantes. Debe delimitar el sector y los usos y aprovechamientos previstos, evidentemente dentro de las determinaciones que hayan sido establecidas en el planeamiento general (art. 41.f.).

La consulta vincula a las Administraciones concernidas, de tal modo que la propuesta de Plan parcial que se presente sobre la base de dichos informes no podrá ser denegada si existe la debida correspondencia entre las referidas actuaciones. Si el resultado de la consulta es favorable, se está reconociendo al particular el derecho a la transformación del suelo, con independencia de que éste presente o no el Plan parcial (al fin y al cabo puede renunciar al derecho plasmado en la consulta).

En definitiva, el planeamiento parcial en el suelo urbanizable no delimitado debe reunir unos requisitos adicionales a los propios del resto de los Planes parciales (del suelo delimitado), particularmente en lo relativo a la justificación del desarrollo de estos suelos y de su integración medioambiental (art. 46.4). Estos rasgos de la Ley 5/1999 que se pueden definir como una cierta prevención ante el desarrollo de estos suelos se combinan con las consecuencias derivadas de la consulta que estamos analizando ahora. Es evidente que todos estos elementos propios del planeamiento parcial del no delimitado deben ser analizados en el trámite de consulta, produciéndose en la práctica una especie de aprobación por adelantado, pues la consecuencia de los informes favorables a la consulta es la obligatoriedad de aprobar inicialmente el Plan parcial siempre que exista la susodicha correspondencia entre ambos.

Régimen del suelo urbanizable

Al margen del derecho a la transformación analizado en el apartado anterior estrechamente vinculado a la planificación parcial, debemos referirnos ahora a los derechos y deberes de los propietarios de esta clase de suelo, ensamblando una vez más Ley estatal y Ley autonómica. Los preceptos a considerar son los arts. 18 de la Ley estatal 6/1998, y los 19 y 20 de la Ley 5/1999, fundamentalmente. A tenor de ellos, destaca la sustancial identidad de régimen jurídico en el estatuto del suelo urbanizable y del urbano no consolidado, a lo que ya hemos hecho mención. El art. 18 de la Ley estatal, con el matiz que enseguida veremos, reproduce lo establecido en el art. 14.2 para el suelo urbano no consolidado. Tanto es así que la Ley autonómica ni siquiera prevé un listado de los deberes de los propietarios de suelo urbanizable, sino que se remite directamente al estatuto del urbano no consolidado (art. 20.2).

Si este es el punto de partida de la legislación, hay que advertir a continuación sobre dos importantes matices. Por un lado, el art. 18.3 de la Ley estatal 6/1998 prevé entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizable el costeamiento y en su caso la ejecución de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, deber que no existe en el suelo urbano no consolidado a tenor de lo establecido en el art. 14.2, lo cual por cierto es congruente con los supuestos que se pueden cobijar bajo este suelo, a los que hemos hecho referencia con anterioridad. Por otra parte, este deber de conexión con los sistemas generales se predica del conjunto del suelo urbanizable (art. 18.3), pero es razonable pensar que su mayor aplicación práctica se producirá en el no delimitado, lo que por otra parte se deduce del mismo art. 16.2 de la Ley 6/1998 que alude expresamente entre los términos de la consulta a la necesidad de asegurar la conexión con los referidos sistemas generales. Esto mismo se puede apreciar en la Ley 5/1999, cuyo art. 41.f) incluye entre las determinaciones de ordenación general de este tipo de Planeamiento precisamente la conexión con los sistemas generales existentes. Hasta aquí no hay variación alguna digna de relieve entre las dos normas.

Sin embargo, el art. 22.2 extiende el referido deber de conexión con los sistemas generales también al suelo urbano no consolidado, lo que constituye una evidente contradicción con la norma estatal. Ciertamente, los preceptos de la Ley 6/1998 (arts. 14.2 y 18) tienen carácter básico, y son susceptibles de un amplio desarrollo autonómico y de la adaptación que el legislador regional considere conveniente realizar de la legislación estatal. Pero este proceso o diálogo entre la legislación estatal y la autonómica no puede concebirse en términos tan flexibles que contradiga abiertamente la norma estatal, particularmente en aquellos casos en que el legislador estatal no ha previsto fórmulas que flexibilicen sus propias disposiciones según los criterios de la Ley autonómica. En definitiva, la exigencia del costeamiento de las obras de conexión con los sistemas generales en el suelo urbano no consolidado que se deduce del art. 22.2 de la Ley 5/1999 presenta un cariz conflictivo, que en caso de duda debe resolverse acudiendo al principio de prevalencia del precepto estatal.

Del resto de los deberes propios del suelo urbanizable solo vale la pena destacar que la cesión del 10% del aprovechamiento que en el urbano no consolidado se hace depender de la envergadura demográfica o de la existencia del Plan General en los distintos Municipios, en este caso se aplica a todos ellos por igual, según se desprende del art. 19.2 de la Ley 5/1999.