

Artículo 1

Objeto de esta ley

Esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:

- a) La igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, relacionados con el suelo.
- b) Un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conducen a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos una adecuada calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Asimismo, establece esta ley las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

COMENTARIO

SUMARIO:

- [I. ANTECEDENTES DEL PRECEPTO.](#)
- [II. EL OBJETO DE LA REGULACIÓN LEGAL, A LA LUZ DE LAS SSTC 141/2014 Y 143/2017.](#)
- [III. LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL SUELO CUYA IGUALDAD BÁSICA SE QUIERE GARANTIZAR.](#)
- [IV. EL RESTANTE OBJETO DE LA REGULACIÓN LEGAL.](#)
- [V. EN PARTICULAR, EL OBJETO LEGAL DEFINIDO EN LA LETRA B\) DEL PRECEPTO.](#)

I. ANTECEDENTES DEL PRECEPTO

Del enunciado del artículo 1 LS 2007 es, obviamente, del que el aquí comentado resulta directa y primariamente tributario:

TÍTULO PRELIMINAR

Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia⁵.

El tenor literal del artículo 1 LS 2008 se mantiene idéntico al del texto del correlativo artículo 1 en la LS 2007. Su contenido va a constituir el texto del actual artículo 1 LSRU, excepto el de su letra b).

El texto del artículo 1 LRRRU, del que procede la letra b) del vigente precepto, mantuvo, durante la breve tramitación parlamentaria, su enunciado desde el Informe de la Ponencia de la Comisión de Fomento del

Congreso de los Diputados, tal como se comprueba en el Boletín Oficial del Congreso correspondiente al 31 de mayo de 2013.

El primer inciso del precepto, comprensivo de la letra a), procede en su completa literalidad del primer inciso o primera frase del artículo 1 LS 2007/2008. El párrafo final del precepto se corresponde igualmente con la segunda frase de que constaba aquel precepto, con idéntico tenor. En la medida en que dicho precepto, en esos extremos, fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional, lo dicho en la STC 141/2014 sirve para iluminar ahora su correcta lectura.

Del precepto, la innovación, respecto del enunciado de su correlativo en la LS 2007/2008, consiste en la inserción de la que figura como letra b). Sin embargo, en realidad, tal innovación es sólo formal, ya que sustancialmente, este apartado de objetivos perseguidos específicamente por la vigente LSRU coincide en plenitud, y sin matices diferenciales, con lo proclamado en el artículo 1 LRRRU como objeto de esa específica ley. Por lo tanto, el refundidor, en el actual precepto, se ha limitado a fusionar los contenidos de los artículos 1 de los dos textos cuya refundición tenía encomendada. Dado que el artículo 1 LRRRU no fue impugnado ante el Tribunal Constitucional, la STC 143/2017, de 14 de diciembre, dictada en relación con dicha ley, no efectúa ningún pronunciamiento específico respecto del inciso que hoy constituye esa letra b) del artículo 1 LSRU.

II. EL OBJETO DE LA REGULACIÓN LEGAL, A LA LUZ DE LAS SSTC 141/2014 Y 143/2017

1. Como es sabido, el componente esencial del precepto procede del artículo 1 LS 2007/2008. Pues bien, aquella ley insiste en su E. de M. en el deseo que ha perseguido de adecuarse al máximo al bloque de la constitucionalidad, tal como éste ha quedado fijado por la exégesis del Tribunal Constitucional (II, 3.º, in fine; 5.º in fine). Y enfatiza que su propia aplicación queda subordinada al respeto de éste, especialmente en punto al reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas.

Cuando la STC 141/2014, de 11 de septiembre, ha de enfrentarse a las tachas esgrimidas contra el precepto del cual el actual es tributario en los términos señalados, por lo tanto, no tiene más que partir de las líneas maestras de tal doctrina, efectivamente prefijadas a esas alturas, a modo de coordenadas que han enmarcado la tarea del legislador. Sus conclusiones nos ayudarán a entender con exactitud el sentido de la nueva regulación en la mayor parte de sus extremos.

2. Y es que ya en la STC 164/2001, de 11 de julio, en la que se enjuicia la LS 1998 –y, consiguientemente, punto de referencia más inmediato en lo doctrinal que va a tener en cuenta en 2014–, el Tribunal advierte muy tempranamente (FJ 3) de que la doctrina contenida en la STC 61/1997, de 20 de marzo, ha de estar en el punto de partida de su recorrido por el texto cuestionado de la LS 1998, lo que, en definitiva, significa que ha de seguir también integrando el núcleo de la doctrina a cuya luz habrá de seguirse enjuiciando cualquier controversia en esta materia:

“La resolución de los recursos de inconstitucionalidad acumulados ha de partir de la doctrina que, sobre las competencias urbanísticas y sus concurrentes, estableció este Tribunal en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, sobre la Ley 8/1990, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y sobre el Real Decreto Legislativo 1/1992, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante TRLS). Lo que ahora procede es aplicar aquella doctrina constitucional a la singularidad de los preceptos impugnados y en el propio contexto en el que han de aplicarse los preceptos cuestionados”.

Ahora bien, el Tribunal no se conforma con esa advertencia, por lo demás obvia, sino que también recalca adicionalmente un dato que, sin duda, va a pesar en su postura global frente a la LS 1998 –como volverá a hacerlo frente a la LS 2008, toda vez que, su conformación estructural, es similar a la precedente–:

“Debemos destacar, en este sentido, que el contexto sistemático de los preceptos de la LS 1998 es bien diferente, hoy, al de las normas sobre propiedad urbana, expropiación y valoraciones del TRLS. El Texto Refundido de 1992 presentaba una clara vocación de regulación completa del Derecho urbanístico y de la propiedad urbana, ya fuera mediante normas básicas, supletorias o de ‘aplicación plena’. De esta forma, el TRLS de 1992 contenía numerosas normas propiamente urbanísticas (sobre planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanísticos) que calificaba de supletorias. Aquellas normas urbanísticas – pretendidamente supletorias– configuraban un contexto normativo en el que tomaban un sentido preciso las normas –no propiamente urbanísticas– sobre la propiedad urbana, expropiaciones y valoraciones. Bien distinto es el contexto normativo en el que cobran sentido los preceptos de la LS 1998. En efecto, en nuestra STC 61/1997 negamos la competencia estatal, entre otras cuestiones, sobre el planeamiento urbanístico y sobre las concretas técnicas de equidistribución y ejecución urbanísticas; en línea con lo resuelto en aquella Sentencia, la LS 1998 no regula ya aquellas cuestiones. Así, cuando los preceptos de la LS 1998 hacen referencia a instrumentos o técnicas urbanísticos, se limitan a mencionar categorías no reguladas en cuanto a su contenido por la propia LS 1998”.

Por todo lo anterior, del hecho de haber declarado entonces inconstitucionales diversos preceptos no se había de seguir necesariamente el mismo resultado frente a la LS 1998 –como igualmente va a suceder frente a la LS 2008–:

“De ahí no resulta indefectiblemente que, como se pretende en los recursos acumulados, debamos declarar la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la LS 1998 que guardan estrecha conexión con determinados preceptos del TRLS de 1992 que fueron tachados de inconstitucionales en nuestra STC 61/1997. Recordemos que en la STC 61/1997 declaramos inconstitucionales y nulos varios preceptos del TRLS de 1992 que venían calificados por su Disposición final única, apartado 3, como ‘de aplicación supletoria’. Conforme a lo razonado en el FJ 12 c) de la STC 61/1997, aquella declaración de inconstitucionalidad no provenía de un juicio individualizado sobre cada precepto, sino de su calificación como ‘de aplicación supletoria’. Así es que el concreto contenido normativo de aquellos preceptos no fue enjuiciado por este Tribunal. Y por lo mismo, este Tribunal no se ha pronunciado en relación con preceptos que, calificados hoy como básicos en la LS 1998, se asemejan a otros que en el LS 1992 se calificaban como ‘de aplicación supletoria’. Por eso, dado que la simple semejanza entre normas del TRLS de 1992 y de la LS 1998 no nos releva del pleno ejercicio de nuestra tarea de control constitucional, debemos considerar –en relación con este motivo de inconstitucionalidad y conforme a lo alegado por el Abogado del Estado– no levantada la carga de fundamentación que recae sobre los recurrentes (SSTC 61/1997, FJ 13; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 12, entre otras)”.

No está tampoco de más recordar que esta última advertencia tendrá consecuencias: en la medida en que, en diversos momentos, los recurrentes no cumplen suficientemente con esa carga, el Tribunal se considera exonerado de tener que suplirla él y rechaza el reproche de inconstitucionalidad al respecto formulado.

3. El juzgador recuerda su doctrina acerca de la “exclusividad” de la competencia autonómica en materia de “urbanismo”, tras perfilar negativamente la tarea de control abstracto de constitucionalidad (último párrafo del FJ 3):

“Al igual que hicimos en la STC 61/1997, FJ 5, debemos recordar que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, FJ 5, dijimos que ‘la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del Artículo 149.1 C.E., tal como ha precisado la STC 56/1986 (fundamento jurídico 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991 [fundamento jurídico 1. B)], relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del Artículo 149.1 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las

Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material'. En el mismo sentido añadimos, en el FJ 6 b) de la misma STC 61/1997, que 'la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística'. Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LS 1998: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica" (FJ 4).

Es por ello que el legislador de 2007-2008 y luego el de 2013-2015 (recuérdese que el refundidor se coloca, jurídico-cualitativamente, en la misma posición del legislador en sentido estricto) se haya preocupado también por anticiparse a esa metodología de enjuiciamiento, brindando los títulos competenciales específicos estimados de cobertura en cada precepto o bloque normativo (Disposición Final Segunda en la LSRU y, antes, la Primera, en la LS 2007/2008), y remitiendo a la ley autonómica la decisión concreta a adoptar en aquellos casos en que existiere riesgo de apreciarse esa "injerencia" (prácticamente, de manera continua a lo largo del articulado).

4. Como volverá a hacer en 2014, ya en 2001 se recuerda sintéticamente su doctrina acerca del título competencial más poderoso –así se va a confirmar tanto en esta Sentencia como luego en las de 2014 y 2017– que puede esgrimir el Estado para incidir en el régimen urbanístico, el del Artículo 149.1.1.^a CE:

"Hay que prestar una atención especial, por su relevancia en la resolución de los recursos de inconstitucionalidad acumulados, al Artículo 149.1.1 CE, que atribuye al Estado la competencia para la 'regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales'. Debemos empezar por reiterar, antes que nada, que el Artículo 149.1.1. CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos reconocidos por la Constitución (STC 61/1997, FJ 7 b). Dicho esto, y centrándonos en el derecho a la propiedad privada que reconoce el Artículo 33.1 CE, también debemos reiterar que al Estado le compete regular las 'condiciones básicas' que garanticen la 'igualdad' de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la 'igualdad básica' en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo (STC 61/1997, FJ 8). De esta forma, y según dijimos (STC 61/1997, FJ 10), cabe admitir que el contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos –o delimitación negativa– para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana son elementos, entre otros, que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia estatal que se localiza en el Artículo 149.1.1 CE; por medio de esas 'condiciones básicas' el Estado puede plasmar una determinada concepción del derecho de propiedad urbana, en sus líneas más fundamentales. Cerrando este recordatorio sintético de lo dicho en nuestra STC 61/1997 también debemos reiterar que para articular la confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del Artículo 149.1.1 CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales (FJ 10)" (FJ 5).

De este pasaje clave en la doctrina acuñada por el Tribunal Constitucional se han derivado dos claras consecuencias para el legislador de 2007-2008 al igual que para el de 2013-2015; una, formal: el carácter "principal" de muchas de sus formulaciones, rasgo con justicia destacado por la Ministra del ramo, Sra. Trujillo Rincón, desde su primera intervención en la tramitación parlamentaria conducente a la LS 2007, en la Sesión de 23 de noviembre de 2006 ante el Pleno del Congreso de los Diputados, enlazando acertadamente –como se ve– con la doctrina constitucional, a la que se quería dar satisfacción; otra, sustantiva: la enfatizada asunción del objeto de aquella ley, objeto que se ensancha ya desde entonces, precisamente en el artículo 1,

ante todo, en lo retórico, al no limitarse a los tres elementos definitorios, precedentes, de las condiciones básicas de la propiedad urbana.

No hay, seguramente, necesidad de alusión a ello ya en la presentación por la segunda Ministra del ramo implicada en la elaboración normativa que nos ocupa, la Sra. Pastor Julián, si bien claramente subyace a la misma, como se comprueba con la lectura de su discurso introductorio al proyecto de lo que sería la LRRRU en la Sesión del 9 de mayo de 2013. Tampoco debía de haberla en la Exposición de Motivos de la misma ley, porque está ausente cualquier preocupación explicitada al respecto. En definitiva, ambas constataciones no hacen sino acreditar el carácter competencialmente inocuo o no controvertido que tuvo la reforma legal de 2013, y que, en realidad, no significó ninguna reforma de la legislación básica del régimen del suelo preexistente (la de la LS 2007/2008), sino una mera ampliación de ésta, pero sólo en el sentido de profundización en algunas directrices en ella ya esbozadas o sugeridas (las estrictamente ceñidas a actuaciones en el medio urbano, lato sensu). Esto también lo corroboran la “levedad” y lenidad política de los abreviados debates parlamentarios de 2013 (incluso, mediante el uso de la tramitación en Comisión con competencia legislativa plena, que igualmente se acompasa al carácter menor en todos los órdenes del proyecto a tramitar así) y la ausencia total de confrontación entre modelos ideológicos o programáticos. No es que se pueda decir que hay una enorme diferencia entre lo que sucedía, en ese orden, en los debates conducentes a las leyes de 1998 y 2007, en punto a ese tipo de confrontación al menos retórico-parlamentaria. Es, simplemente, que en 2013 no hay ninguna confrontación. En definitiva, todo ello permite concluir que, junto con el resultado final del proceso parlamentario y la refundición de 2015, sustancialmente, la de 2007 es la quinta, y última, ley del Suelo en España, y sigue siendo la última. La LSRU no es una sexta ley del Suelo, desde esa perspectiva; solamente, desde la cronológico-formal, si acaso.

5. La referencia continua a algunos conceptos típicamente urbanísticos es motivo común de impugnación de numerosos preceptos en todos los cuestionamientos constitucionales sobre la materia tras el de 1997, por lo que procede recordar –al igual que va a hacer en 2014 y 2017– cómo ya en 2001, y a la luz de la doctrina previa sintetizada, el Tribunal da respuesta a la misma:

“En relación con la reiterada mención de la LS 1998 al ‘planeamiento’, sin más, debemos empezar por afirmar que la LS 1998, en el marco constitucional que establecen los arts. 33 y 47 CE, ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad. De manera que el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo; asignación de usos y sus magnitudes; localización de las dotaciones públicas, entre otras. Esa vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad lleva a que la LS 1998 considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad. Ahora bien, la LS 1998 no exige ninguna clase específica de plan urbanístico; presume, sólo, la existencia del planeamiento suficiente para el disfrute del derecho de propiedad urbana. Cuál sea el tipo de acto jurídico que contenga ese planeamiento, cómo se denomine y cuál sea su contenido, son decisiones urbanísticas que corresponden a cada Comunidad Autónoma. Estamos, entonces, ante una exigencia de planeamiento u ordenación urbanística que, por un lado, resulta claramente instrumental respecto de la regulación de la propiedad urbana (ex Artículo 149.1.1 CE) y que, por otro lado, respeta la competencia de cada Comunidad Autónoma para disponer qué instrumentos urbanísticos deben ordenar sus ciudades. En estos términos es claro que las reiteradas alusiones de la LS 1998 al ‘planeamiento’, sin más, son conformes con el orden constitucional de competencias” [FJ 6.a)].

6. No obstante, determinadas alusiones más específicas, tales como “planeamiento general” o “planeamiento de desarrollo”, interpretadas como las interpretaría cualquiera, a la vista de nuestra tradición jurídico-urbanística y del vigente Derecho autonómico, podrían ser consideradas –en palabras de la STC 164/2001– como “la imposición, a las Comunidades Autónomas, de un concreto modelo de planeamiento: aquel que exige que la ordenación de la ciudad esté, en sus líneas básicas, en un Plan General y que luego los concretos sectores o ámbitos de urbanización se encuentren ordenados en otros planes jerárquicamente

vinculados a los planes generales” [FJ 6.b), in initio], lo que resultaría contrario al reparto constitucional de competencias.

Para evitar la declaración de inconstitucionalidad por este motivo, e inspirado por el claro ánimo de salvar en todo lo posible la armazón estructural de la ley cuestionada (entonces, la de 1998), el juzgador constitucional de 2001 brinda la fórmula de la interpretación conforme a la Constitución: de este modo, los preceptos en cada caso cuestionados por este motivo no se considerarán inconstitucionales si se interpretan en el sentido señalado por el juzgador:

“En el contexto normativo de la LS 1998 también se puede interpretar que las referencias de la misma Ley al ‘planeamiento general’ o al ‘planeamiento de desarrollo’ no contienen ninguna concreta opción urbanística del Estado. Hay que tener en cuenta que, como hemos dicho más arriba, la LS 1998 no regula concretos instrumentos de planeamiento urbanístico, cual hacía el TRLS de 1992; y por lo mismo, las referencias al planeamiento urbanístico ‘general’ y ‘de desarrollo’ resultan claramente indeterminadas. Podemos interpretar, así, que la LS 1998 no se refiere, con las expresiones ‘planeamiento general’ y ‘de desarrollo’, a concretas formas de planeamiento urbanístico, sino a aquellos planes o decisiones de ordenación urbanística que, en atención a las clases primarias de suelo previstas en la LS 1998 (urbano, urbanizable y no urbanizable) contengan las determinaciones necesarias para armonizar el efectivo disfrute de los derechos de propiedad urbana con la estructura y política urbanísticas propias de cada ciudad. Nada impone, en este sentido, que las determinaciones necesarias para la transformación del suelo urbanizable –o de concretas partes de éste– se contengan en planes urbanísticos específicos; o que la regulación de los usos y obras en suelo urbano se incluyan en un plan que abarque toda la ciudad. Lo relevante, desde la perspectiva patrimonial de la LS 1998, a la que se refiere el propio Artículo 1 de la Ley, es la existencia de aquella ordenación urbanística en cada caso suficiente para el disfrute de los derechos de propiedad urbana y para asegurar la coordinación de aquellos derechos con la estructura propia de la ciudad sobre la que se asientan. Con esta interpretación podemos concluir que el Estado no invade las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas cuando prevé la existencia de ‘planeamiento general’ o ‘planeamiento de desarrollo’ ” [FJ 6.b)].

En realidad, en las SSTC 141/2014 y 143/2017, sin hacerlo explícito, el Tribunal viene a generalizar el uso de ese recurso procesal y de manera casi continua lo que nos brinda es la interpretación conforme con la Constitución del precepto en el caso cuestionado, es decir, por qué no puede interpretarse contrario a la misma si se tiene en consideración, como ha de tenerse, otras pautas interpretativas fijadas en anteriores pronunciamientos.

7. En otros pasajes del cuerpo doctrinal acuñado desde su giro de 2001, la utilización de diversos otros conceptos, técnicas o meras expresiones urbanísticas se salvará del reproche de la inconstitucionalidad al socaire de este ánimo generoso y flexible que inspira al juzgador constitucional desde su abordaje de la LS 1998 de 1998, permitiendo percibir un consolidado cambio en su postura ante la cuestión de fondo en relación con la adoptada en 1997: es el frenazo al rumbo reduccionista de las competencias estatales a que se refiere el escueto Voto Particular emitido en la STC 164/2001, que incluso vislumbra una cierta reacción doctrinal al respecto.

Pues bien, sea como fuere, lo cierto es que estos últimos planteamientos de la doctrina constitucional han sido tenidos muy presentes en la forja del vigente texto refundido de 2015 (el de la LSRU), tanto en la primera fase (LS 2007/2008) como en la segunda (LRRRU y refundición de 2015) toda vez que las alusiones –inevitables– a términos urbanísticos aparecen en un contexto que les imprime ese claro carácter instrumental que, a juicio del juzgador constitucional, va a inmunizarlos frente al riesgo de inconstitucionalidad del precepto que los acoge.

Por lo tanto, no es de extrañar que, al enfrentarse el Tribunal Constitucional específicamente al artículo 1 LS 2007/2008 [coincidente con el 1 LSRU salvo en que éste incorpora una letra b) procedente, a su vez, del correlativo 1 LRRRU, como ya nos consta], señale:

“(FJ 6). Expuesta la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales invocados, procede ya entrar en el análisis de constitucionalidad de los preceptos recurridos, comenzando por aquellos encuadrados en el Título Preliminar de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 (arts. 1, 2 y 3.1).

A) Se impugna, en primer término, el art. 1 de la Ley 8/2007 y del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 que dispone: ‘Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia’.

Los Letrados de la Comunidad de Madrid y de La Rioja así como la Letrada de Canarias afirman que este precepto es inconstitucional porque el Estado carece de competencias para reglamentar las bases económicas y medioambientales del régimen del suelo, dada la interpretación restrictiva que debe realizarse de estas competencias a la luz de la jurisprudencia constitucional. La determinación del régimen jurídico del suelo, sostienen, se incardina en la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, que es exclusiva de las Comunidades Autónomas. A ello, añade el Letrado de La Rioja que la transcripción que hace el precepto del contenido del art. 149.1.1 CE no es, en sí misma, inconstitucional, pero que sí pueden serlo los preceptos concretos en los que se rebase el alcance de las condiciones básicas.

El Abogado del Estado señala que, en realidad, no se recurre la totalidad del art. 1, sino únicamente las palabras ‘las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico’, pero considera que, puesto que esas bases se establecen en el título II de la Ley de suelo (LS) y en el capítulo II del título V de la misma, lo coherente habría sido impugnar la totalidad del título II sin exclusión de ningún precepto; al no haberse hecho así, considera que el reproche al art. 1 queda debilitado. Por otra parte, el Abogado del Estado sostiene que ‘no cabe descartar a priori y radicalmente (como sería preciso para que prosperara la impugnación de este pasaje del art. 1 LS) la posibilidad de que algún precepto de la LS pueda encontrar amparo constitucional, único o concurrente, en las materias 13 y 23 del art. 149.1 CE’, cláusulas estas que, conforme a la doctrina constitucional, pueden limitar o condicionar las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 61/1997, FJ 36; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 3; 46/2007, de 1 de marzo; 164/2001, FJ 7). La alegación relativa al art. 149.1.1 CE del Letrado de la Comunidad de La Rioja no requiere ahora contestación, pues no se argumenta la inconstitucionalidad de la transcripción que el precepto hace del art. 149.1.1 CE. Los posibles excesos que pudiera haber eventualmente en el ejercicio de esta competencia por parte del Estado se analizarán en relación con los preceptos concretos que se impugnen por este motivo, ofreciéndose entonces la respuesta que, en cada caso, proceda. Del resto del precepto, en realidad, se impugna únicamente el inciso ‘establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico’, rechazándose que las competencias que el Estado ostenta en materia económica y medioambiental le permiten determinar el régimen jurídico del suelo, que es una competencia urbanística autonómica exclusiva.

Ciertamente y como ya hemos expuesto con anterioridad, este Tribunal ha sostenido la necesidad de efectuar una interpretación restrictiva del art. 149.1.13 CE. Ahora bien, también hemos afirmado que las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo han de integrarse con las competencias estatales que, aunque no pueden legitimar una ordenación jurídica completa del régimen jurídico del suelo, sí habilitan a que el Estado ‘afecte puntualmente a la materia urbanística’ (STC 61/1997, FJ 36). Y entre las competencias que el Estado ostenta y que pueden amparar este tipo de afectación concreta, siempre que no se sobrepase el alcance legítimo de las mismas, se encuentran, sin duda, las que le corresponden ex art. 149.1.13 y 23 CE (SSTC 61/1997, FJ 22; 164/2001, FJ 7). Debe, por tanto, rechazarse la impugnación del inciso indicado del art. 1, sin perjuicio, claro está, del examen concreto que proceda respecto de cada precepto sobre un eventual exceso del Estado en la regulación”.

III. LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL SUELO CUYA IGUALDAD BÁSICA SE QUIERE GARANTIZAR

1. La reformulación que, respecto de esta cuestión, efectúa deliberada y explícitamente el vigente sistema legal respecto de los precedentes, parte de que los derechos y deberes afectados no son sólo los del propietario del suelo, premisa básica que se anticipa tempranamente en la E. de M. LS 2007 (II, párrafo 7.º)⁶:

“En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su Artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos”.

No son sólo, pues, los derechos del propietario del suelo los que han de contar ahora, sino que, en la medida en que éste es susceptible de ser considerado desde diversas perspectivas, tales como bien sujeto a transformación mediante una actividad económica –lo que enlaza con la libre empresa–, soporte físico de un “ambiente” tanto rural como urbano⁷ –lo que enlaza con los correlativos derechos a disfrutarlos de manera adecuada, conforme a su naturaleza respectiva y en congruencia con los valores específicamente vinculados a cada uno–, etc., no es sólo el derecho constitucional de propiedad el afectado sino también esos otros, resultantes de la conformación de un “bloque constitucional ambiental” (E. de M., II, 3.º) al que debe atender ahora el legislador estatal en ejercicio de la competencia atribuida por el 149.1.1.ª CE⁸.

2. Consecuentemente, en función de los derechos y deberes constitucionales entrelazados en relación con la utilización del suelo y su régimen jurídico en sus acepciones más amplias, cabe diferenciar tres estatutos subjetivos, organizados de manera que el primero, núcleo común a todos, es el perteneciente al ciudadano por la simple condición de serlo; el segundo, concéntrico al primero, es el estatuto adicional que corresponde al ciudadano que, junto a su mera condición de ciudadanía, ostenta el título adicional de su aptitud –que puede ser meramente eventual– para actuar como empresario, en la concreta actividad económica de la transformación urbanística; y, en fin, el tercero, igualmente concéntrico al primero y también al segundo, a los que, consecuentemente absorbe, es el inherente al propietario.

La metáfora de los círculos concéntricos se desarrolla en el preámbulo legal LS 2007 (IV, 1.º, y para su detalle, en los párrafos siguientes):

“Por razones tanto conceptuales como competenciales, la primera materia específica de que se ocupa la Ley es la del estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, a los que dedica su Título primero, y que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado. Con este objeto, se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos:

Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio, es decir, en el entendimiento de la ciudadanía como un estatuto de la persona que asegure su disfrute en libertad del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y su acceso igualitario a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

Segundo, el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que –en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley– es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa. En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad –de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto–, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.

Tercero, el estatuto de la propiedad del suelo, definido –como es tradicional entre nosotros– como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura”.

De este modo, el propietario, potencialmente, acabaría siendo titular de todos los derechos y deberes embebidos en el triple círculo concéntrico resultante.

3. No obstante, en relación con esta última apreciación, habría que hacer un matiz; el vigente sistema legal aparece imbuido de una filosofía según la cual la actuación de transformación del suelo, las operaciones físicas que hasta ahora veníamos considerando tradicionales de los suelos que categorizábamos como urbano no consolidado y como urbanizable delimitado o sectorizado (o programado, según las diversas terminologías hoy al uso en las legislaciones autonómicas), es eminentemente pública, de titularidad o de responsabilidad pública (E. de M., IV, 3.º), de donde se deriva que no existe un derecho a urbanizar como inherente al propietario; reléase el párrafo clave a este respecto:

“(…) En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad –de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto–, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación”.

Por eso, se decía antes que, potencialmente, el propietario acabaría siendo titular de todos los derechos y deberes embebidos en aquel triple círculo, ya que habrá supuestos –exclusión forzosa del proceso urbanizador, paradigmáticamente– en los que resulte privado de alguno –clave– de aquéllos; de ahí, también, el que la propia metáfora no sea rigurosamente exacta desde un punto de vista “técnico” (véanse al respecto las Figs. 1 y 2 diseñadas por Ricardo Santos y las reflexiones al respecto infra, Comentario al Título I, 1).

Está justificado, pues, el énfasis del Portavoz del Grupo mayoritario durante el período de tramitación de la ulterior LS 2007 al resaltar este punto, en que se condensa gran parte del giro filosófico que se quiere imprimir con aquélla⁹:

“También nos parece acertado que se separe con claridad la facultad de urbanizar como función pública del derecho de propiedad porque, como ya sabemos, el derecho de propiedad del suelo no es ya un derecho potencialmente ilimitado, sino más bien un derecho encerrado en límites precisos que empieza a definir la propia Ley del Suelo y que termina por perfilar los planes de ordenación”.

Aunque sí existen cargas vinculadas a esta acción de urbanizar, cuya cumplimentación primariamente incumbe al propietario de los terrenos, como se verá en el lugar correspondiente (véase infra, Comentario al artículo 16.3 LSRU y sus concordantes).

No obstante, esta diferenciada y rupturista articulación legal, el resultado práctico de la misma no va a ser muy distinto en la práctica del que ya estaba vigente en todas y cada una de las diecisiete Comunidades Autónomas y en las dos Ciudades Autónomas.

Y ello, porque el precepto legal en que se materializa esta desagregación de la facultad de urbanizar –en realidad, facultad de ejecutar todas las actuaciones del capítulo II del título I LSRU– de las inherentes al estatuto del propietario, el apartado 2 del artículo 9, que más tarde se examinará en detalle –en el Comentario específico a dicho precepto legal–, contiene esta relevante salvedad –a favor de la legislación autonómica–:

“en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable....”.

Y esa salvedad, a su vez, venía precedida ya de la advertencia efectuada desde el propio preámbulo legal LS 2007 –en el último inciso del 4.º párrafo del apartado IV–:

“sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura”.

En definitiva, será el legislador autonómico el que gradúe, por así decir, la intensidad de esa desagregación de facultades, para la cual la Ley estatal le dota de cobertura, pero no le impone la opción, de tal manera que en la práctica –intensidad mínima de esa desagregación– puede mantenerse el pleno protagonismo de los propietarios también para asumir la tarea de transformación del ámbito delimitado en cada caso a efectos de la gestión, como en la tradición de nuestro Derecho Urbanístico.

Obviamente, nada de esto cambia tras la LRRRU, pues, como nos consta, no altera ni un ápice el modelo filosófico-jurídico del precedente –desde 2007– estatuto subjetivo del suelo. Obviamente, tampoco tras la refundición de 2015, que, de haberlo hecho, habría incurrido en un claro exceso anulable.

4. Sea como fuere, este replanteamiento dogmático conduce a que, a diferencia de las cuatro leyes urbanísticas estatales precedentes, la quinta (LS 2007/2008) aparezca encabezada con el enunciado arriba reproducido, en la versión de la LSRU, ampliada con el añadido de la letra b) cuyo origen ya conocemos.

Y, consecuentemente, el estatuto jurídico del suelo se desagrega en los tres círculos concéntricos aludidos, cuyos contenidos fundamentales se contemplan separadamente a lo largo del texto legal.

IV. EL RESTANTE OBJETO DE LA REGULACIÓN LEGAL

1. Más allá del amplificado objeto tradicional de regulación en todas las leyes estatales del Suelo que en España ha habido –del estatuto subjetivo del propietario de suelo al estatuto subjetivo de ciudadanos, promotores y propietarios en relación con el suelo–, el precepto aquí comentado enuncia –en su segundo inciso– otros.

2. En primer lugar, las bases económicas del régimen del suelo, que se proyectan en la reconfiguración del mismo como materia prima de un proceso productivo específico, del que el resultado final va a ser la producción de “unidades” aptas para ser edificadas con destino a usos diversos, según las distintas necesidades –esencialmente, de la comunidad– verificadas en el tiempo, desde cuya perspectiva se redefine –a la luz del artículo 38 CE– la posición también del eventual titular de la aptitud jurídica para ser empresario de dicho proceso singular.

3. En segundo lugar, las bases ambientales del mismo régimen del suelo, que se traducen en toda la recontemplación del mismo ahora como recurso natural en sí mismo y soporte a su vez de otros –por encima (aire) y por debajo (recursos hídricos)– cuya calidad depende de la utilización que de aquél se efectúe, bases que se condensan en la reelaboración del régimen de su utilización bajo el imperio del principio de utilización racional de este recurso, una vez que como tal ha sido reconsiderado legalmente, y cuyas consecuencias más directas se plasman en los vigentes artículos 3, 20 y 21 LSRU –a los Comentarios correlativos de los cuales, infra, procede, pues, remitirse–.

La proclamación de este objetivo como propio de esta reformulación legal resulta, además, una hábil herramienta de defensa anticipada ante el ulterior y seguro proceso constitucional al que se enfrentaría la LS 2007/2008, toda vez que la cuestión crucial del debate habría de pivotar en torno a la reconversión del suelo urbanizable a una clase de suelo –en el esquema ideal del autor intelectual de aquélla– de hecho reglado u objetivizado, en el sentido de que sólo cuando se acredite la racional necesidad de utilizarlo para el fin urbanizador será procedente clasificarlo así, resultando contrario a aquel principio cuando tal necesidad no quede satisfactoriamente acreditada; y ello –se quiera o no– parecería predeterminar o prefigurar –así leído– un modelo urbanístico claramente; otra cosa es que el modelo que así se viene a perfilar semejare devenido casi inexorable por la propia evolución de las que podríamos denominar –sin pretensiones definitorias– directrices en la materia en gran medida comunes –por asumidas social y políticamente, ante todo– a la mayor parte de los 27 Estados de la Unión Europea: la cuestión a dilucidar seguiría siendo el título constitucional que respalda suficientemente al Estado para ello, una vez que ya se le dijo –por el único órgano interno que podía hacerlo– que mediante los invocados en las anteriores operaciones análogas – 1990 y 1998– no podía legítimamente prefigurar ningún modelo urbanístico.

La invocación –anticipada, aquí, como proclamación del objeto de la regulación y, luego, a la vez, enfatizada como título competencial en la Disposición Final Primera– de las “bases ambientales” enlaza con el artículo 149.1.23.ª CE para trabar la red salvadora el día en que el Estado habría de efectuar el hábil ejercicio de trapequista jurídico que le permitiría mostrar su virtuosismo –prefigurar un modelo urbanístico (o aparentar que lo hace pero negándolo retóricamente) sin vulnerar el orden constitucional de competencias en las materias del Artículo 148.1.3.ª CE– al Tribunal Constitucional.

Y, como es harto sabido a estas alturas, tal estrategia le resultó exitosa al hábil y documentado Abogado del Estado, si bien a costa de reiterar el Tribunal que no podían entenderse invasivos de competencias autonómicas los preceptos correlativos en cuestión al deber leerse de acuerdo con las pautas que el juzgador señalaba, en realidad tan sólo apurando lo ya adelantado en sus previos pronunciamientos sobre la materia, y, decisivamente, en su “punto de inflexión”, giro estatalista moderado, de 2001 [(STC 141/2014: FF JJ números 6.B) y 8.A), sobre los entonces artículos 2 y 10 LS 2007/2008, hoy artículos 3 y 20 LSRU]]. En definitiva, porque el Tribunal viene a enfatizar que esas “necesidades” que justifican un nuevo suelo urbanizable serán las que el legislador autonómico quiera que sean (véase infra, Comentario al artículo 20).

4. En tercer lugar, los criterios valorativos del suelo y el régimen de la responsabilidad patrimonial administrativa, en definitiva, constituyen dos facetas complementarias de las condiciones básicas de ejercicio de diversas facultades inherentes a la utilización del suelo, y, a la vez, tienen en común el constituir la dimensión económica del estatuto subjetivo implicado; por ello, ambos objetos de la regulación legal, aunque justificados sobre la base de otros títulos constitucionales, no dejan de estar conectados a la garantía misma de una igualdad en el ejercicio de las citadas facultades, y, por ende, justificados también sobre la base del artículo 149.1.1.ª CE.

V. EN PARTICULAR, EL OBJETO LEGAL DEFINIDO EN LA LETRA B) DEL PRECEPTO

La E. de M., III, 4.º párrafo, LRRRU, ya proclama que:

“Esta norma constituye legislación básica dictada al amparo de la competencia estatal para establecer las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica, reconocida en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución, y fija, en consecuencia, un ‘común denominador’ de ‘carácter nuclear’ que deja suficiente margen a las Comunidades Autónomas para el ejercicio de las competencias que les son propias. Adicionalmente, y en los términos fijados en la disposición final decimonovena, la presente Ley se dicta al amparo de los títulos competenciales reconocidos en el artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 14.ª, 16.ª, 18.ª, 23.ª, 25.ª y 30.ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación civil, hacienda general y deuda del Estado, bases y coordinación general de la sanidad, bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases del régimen energético y regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Dentro de este marco, los objetivos perseguidos por esta Ley son los siguientes:

En primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.

En segundo lugar, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.

En tercer lugar, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética”.

Y, específicamente, IV, 2.º, precisa:

“El Título Preliminar de la Ley describe su objeto, que consiste en regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración y renovación de los tejidos urbanos existentes, cuando sean necesarias para asegurar a los ciudadanos calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. El Título Preliminar, asimismo, se refiere a las políticas que los poderes públicos, dentro del ámbito de sus competencias, deberán formular y desarrollar, en el marco de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional. Para todo ello, dispone el legislador estatal de fundamento competencial constitucional, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.1.ª, 8.ª, 13.ª, 16.ª, 18.ª, 23.ª y 25.ª de la Constitución”.

Cuáles van a ser las actuaciones sobre este medio urbano a cuyo servicio se arbitra el articulado concreto correlativo a esta letra b) nos lo adelanta también la E. de M. LRRRU en el primer párrafo de su apartado VI, al tiempo que anticipa también herramientas determinadas cuyo diseño es la justificación y razón de ser medulares (únicas) de la ley de 2013, que completa, sin alterar nada de su esencia, la LS 2007/2008:

“(…) las actuaciones sobre el medio urbano, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, identificando los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo nuevos instrumentos que, sin duda, contribuirán a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos. La Ley amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias,

relacionadas con el cumplimiento del deber legal de conservación, e introduce los instrumentos de gestión y los mecanismos de cooperación interadministrativa que tienen por objeto fortalecer el marco en el que las citadas actuaciones se desenvuelven. A ello se une la búsqueda de mecanismos que pretenden conseguir que la financiación para la rehabilitación sea más accesible y se encuentre más al alcance de los interesados. Se establecen, además, otros mecanismos específicos para facilitar la financiación de estas actuaciones, entre los que destacan los convenios entre las Administraciones Públicas actuantes, los propietarios y demás sujetos que vayan a intervenir en la ejecución, que pueden incluir, desde la explotación conjunta del inmueble o partes del mismo, a los siguientes tipos de contratos o colaboración:

- cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento del derecho de explotación a terceros, a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda a los propietarios de las fincas.
- permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
- arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio del pago por el arrendatario o cesionario de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación, etc.
- constituir consorcios o sociedades mercantiles de capital mixto, con participación privada minoritaria”.

[4.](#) Comentario realizado conjuntamente por Enrique Sánchez Goyanes. Doctor en Derecho. Abogado, e Ignacio Sanz Jurdado. Abogado y Máster en Urbanismo y Ordenación del Territorio.

[5.](#) Tramitación parlamentaria del precepto precedente de 2007:

Proyecto de Ley publicado en el Boletín del Congreso de los Diputados (8 de septiembre de 2006)

Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio nacional. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

Informe de la Ponencia del Congreso (11 de enero de 2007)

Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

Dictamen de la Comisión del Congreso (1 de marzo de 2007)

Artículo 1. Objeto de esta ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

[6.](#) “Cambio de enfoque destacable y prometedor”, lo califica el Consejo Superior de Colegios de Arquitectos en su Dictamen sobre el entonces Anteproyecto, sintetizado por EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María,

Revista Práctica Urbanística, La Ley, Núm. 53/2006, págs. 13-19. Análogamente, HERNÁNDEZ PEZZI, Carlos: "El abanico de las políticas de suelo", ibidem, págs. 20-24.

7. Cfr. PORTO REY, Enrique & FRANCHINI, Teresa: "Desarrollo urbano sostenible en España", Fundación FIDA, 2005, págs. 17-51.

8. Así lo ha venido a subrayar unánimemente la doctrina: IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe (Coordinador y coautor): "Claves de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", Uría Menéndez, 2007, págs. 13-14; "GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús (Director y coautor): "Comentarios a la Ley del Suelo", Civitas, 2007, Vol. I, págs. 77-80; LÓPEZ RAMÓN, Fernando: "Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley de Suelo", RUyE, Núm. 16/2007 (Monográfico), págs. 18-21; DÍAZ LEMA, José Manuel: "Nuevo Derecho del Suelo", Marcial Pons, 2007, págs. 13-14; PAREJO, Luciano: "Comentarios a la Ley de Suelo", Iustel, 2007, págs. 75-78; ALENZA GARCÍA, José Francisco: en ENÉRIZ & BELTRÁN (Directores): "Comentarios a la Ley de Suelo", Aranzadi, 2007, págs. 62-63.

9. Cfr. intervención del Diputado Sr. Contreras Pérez, por el Grupo Socialista, en el debate de totalidad de 26 de noviembre de 2006, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, pág. 10996.