

La conformación por las Corts Valencianes del ordenamiento urbanístico autonómico y su adecuación a la Ley 8/2007, del 28 de mayo, de suelo

ALFONSO ARÉVALO GUTIÉRREZ

Letrado de la Asamblea de Madrid. Profesor asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

Resumen

Las Corts Valencianes, de conformidad con la competencia exclusiva que es propia de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, han establecido su propio sistema normativo y territorial. La vocación de las Corts por colmar el específico espacio normativo se manifestó ya en la pionera Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, derogada y sustituida por la vigente Ley 16/2005, de 20 de diciembre, Urbanística Valenciana.

La posterior aprobación por el Estado de la Ley 8/2007 y su sustitución por el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo, de 20 de junio de 2008, plantean, no obstante la conexión inequívoca entre el tenor de la legislación estatal y de la normativa autonómica, la oportunidad de que las Corts afronten la labor de modificar la Ley 16/2005 en determinados aspectos, despejando las dudas y solventando eventuales conflictos jurídicos que pudieran derivarse de la aplicación de la Ley estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana.

Resum

Les Corts Valencianes, d'acord amb la competència exclusiva pròpia de la Generalitat en matèria d'ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge, han establert el seu propi sistema normatiu i territorial. La vocació de les Corts per satisfer l'espai normatiu específic es va manifestar ja en la pionera Llei reguladora de l'activitat urbanística, derogada i substituïda per la vigente Llei 16/2005, de 20 de desembre, urbanística valenciana.

L'aprovació posterior per l'Estat de la Llei 8/2007 i la substitució d'esta pel vigent text refós de la Llei de sòl, de 20 de juny de 2008, plantegen, no obstant, la connexió inequívoca entre el tenor de la legislació estatal i de la normativa autonòmica, l'oportunitat que les Corts afronten la tasca de modificar la Llei 16/2005 en determinats aspectes, aclarint els dubtes i resolent conflictes jurídics eventuals que pogueren derivar-se de l'aplicació de la llei estatal en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma valenciana.

Summary

Les Corts Valencianes, according to the exclusive competence of the Generalitat with regard to the regulations of the territory and the coast development, town planning and housing, have established its own rules and territorial system. The vocation of Les Corts to fulfill the specific regulations space became evident already in the very first Regulatory Law of the Town-planning, abolished and replaced by the Law in force 16/2005, of December 20th, Valencian Town-planning.

The later passing of the Law 8/2007 by the State and the substitution of it for the current Adapted Text of the Soil Law, of June 20th, 2008, raises, despite the unequivocal connection between the state legislation and the autonomic rules, the opportunity that Les Corts face the task of modifying the Law the 16/2005 in certain aspects, clearing up doubts and resolving possible legal conflicts that could be derived from the application of the state Law in the territorial scope of the Valencian Autonomous Region.

I. Las Corts Valencianes, de conformidad con la competencia exclusiva que es propia de la Generalitat en materia de ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 148.1.3.^a de la Constitución y 49.1.9.^a de su Estatuto de Autonomía, han establecido su propio sistema normativo territorial y urbanístico.

La vocación de las Corts Valencianes por colmar el específico espacio normativo de la Comunidad es consecuencia de la doctrina afirmada en la celeberrima Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que, prácticamente ocioso resulta recordarlo, destacó la titularidad autonómica de la competencia de ordenación territorial y urbanística, afirmando –en el segundo párrafo de la letra *b*) de su Fundamento Jurídico 6– que «en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística.»

Lo anterior, precisa el propio Tribunal, implica que el Estado carece de competencia para aprobar una norma general en la materia. Incompetencia que se proyecta, incluso, al supuesto de que, con invocación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal –afirmada por el artículo 149.3 de la Constitución–, el Legislador estatal quiera aprobar una ley con la finalidad de que sea aplicada como Derecho supletorio, en defecto de normativa autonómica propia, pues, habiendo sido desapoderado el Estado de la competencia en materia urbanística, una ley del género supondría una manifiesta invasión de la atribución que, como exclusiva, es propia de las Comunidades Autónomas. Por dicha razón, la legislación urbanística preexistente, conformada por el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, tampoco es susceptible de ser modificada por el Legislador estatal.

Dicha distribución de competencias, empero, no implica que las Comunidades Autónomas estén facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la normativa estatal preconstitucional, pues ello supondría, a su vez, una vulneración de las competencias que al Estado reserva el propio texto constitucional. En efecto, no puede omitirse que el Constituyente ha reservado al poder central, con el carácter de competencias exclusivas –*ex* artículo 149.1–, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, la legislación sobre expropiación forzosa, el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común, por citar sólo algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso, al margen de los títulos competenciales relativos a la legislación civil, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica o la legislación básica sobre protección del medio ambiente.¹

II. Presupuesto lo anterior, el sistema normativo autonómico en materia urbanística está conformado, básicamente, por las siguientes tres disposiciones legales emanadas de las Corts Valencianes:

Primera. Por la Ley 4/2004, de 30 de junio, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, editada en el *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana* –al que, en lo sucesivo, me referiré por su acrónimo, DOCV– número 4.788, de 2 de julio de 2004, página 17.841.

La entrada en vigor de la Ley 4/2004, de conformidad con lo dispuesto en su Disposición Derogatoria, determinó la derogación, en su integridad, de la precedente Ley 6/1989, de 7 de julio, sobre Ordenación del Territorio (DOCV de 13 de julio de 1989, número 1.106, página 4.893).

Por lo demás, las Corts Valencianes han procedido a la modificación de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje en tres ocasiones: primero, por la Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOCV de 30 de diciembre de 2005, número 5.166, página 41.518), cuyo artículo 115 modifica el apartado 6 del artículo 13 de la Ley 4/2004; segundo, por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana –que inmediatamente será citada–, cuya Disposición Adicional Octava modifica el tenor del apartado 2 del artículo 19 de la Ley 4/2004; y, tercero, por la Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat (DOCV de 28 de diciembre de 2007, número 5.669, página 47.617), cuyo artículo 48 modificó la rúbrica del Capítulo IV del Título III de la Ley 4/2004, dando

1 Es oportuno recordar, a los efectos del objeto del presente trabajo, el tenor de la Doctrina constitucional. Se reproduce, por dicha razón, en sus términos, la letra b) del Fundamento Jurídico 6 de la considerada Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997:

«b) El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso.

Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse 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 (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de

la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido anteriormente expuesto.

Esta misma visión sistemática, unitaria y coherente, del bloque de la constitucionalidad fue recogida en el preámbulo de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, refundida en el TRLS: “La delimitación constitucional de competencias parece impedir que el Estado apruebe una nueva Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana con el mismo o similar contenido al del texto refundido actualmente vigente..., ya que su regulación supondría una manifiesta invasión de las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Pero tampoco las Comunidades Autónomas están facultadas para establecer una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como el de la Ley vigente (preconstitucional), porque ello chocaría con las competencias que al Estado atribuye el propio texto constitucional.” (cfr. núm. II). Concepción sistemática ésta que, como tal y en principio, comparten los recurrentes, aunque discuten la concreta plasmación que ha tenido en el TRLS.»

nueva redacción a los artículos 65, 66, 67 y 68, mientras que el artículo 49 suprimió el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 92.

Segunda. Por la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable, publicada en el DOCV número 4.900, de 10 de diciembre de 2004, página 31.412.

La vigencia de la Ley 10/2004, a tenor de su Disposición Derogatoria, comportó la derogación de la precedente Ley 4/1992, de 5 de junio, por la que se regula el Suelo No Urbanizable (DOCV de 17 de junio de 1992, número 1.806, página 6.031).

La Ley del Suelo No Urbanizable ha sido modificada puntualmente por las Corts Valencianes en una ocasión, concretamente mediante la, antes citada, Ley 14/2005, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat. Su artículo 112 modifica el artículo 24; el artículo 113 modifica el apartado 3 del artículo 113, el artículo 114 modifica el apartado 2 del artículo 34, mientras que la Disposición Transitoria Tercera afecta al contenido del apartado 3 del artículo 30 de la Ley 10/2004.

Tercera. Por la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, insertada en el número 5.167 del DOCV, de 31 de diciembre de 2005, página 41.777.

Su entrada en vigor, preciso es tenerlo presente, determinó la derogación de la precedente y pionera Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística –Ley esta última² que modificó el modo tradicional de gestión del suelo, introduciendo en el ordenamiento jurídico español la figura del Agente Urbanizador, con la consecuente desvinculación entre la ejecución de las obras de urbanización y la propiedad del suelo.

Es oportuno indicar que el tenor literal originario de la considerada Ley, objeto central de nuestro análisis, ha sido reformado por la, citada previamente, Ley 14/2007, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat; en concreto, su artículo 50 modificó el apartado 4 del artículo 255; el siguiente artículo 51 dio nueva redacción a la Disposición Adicional Primera, y su Disposición Adicional Sexta modificó los artículos 40, 73, 81, 82, 94, 136 y 143 de la Ley 16/2005.

Al margen de las tres leyes que acaban de citarse, conviene tener en cuenta la incidencia en materia territorial y urbanística de otras disposiciones emanadas de las *Corts Valencianes*, singularmente:

- Ley 6/1986, de 15 de diciembre, de Arrendamientos Históricos Valencianos, publicada en el DOCV de 18 de diciembre de 1986, número 489, página 1.192, con rectificación de errores en el posterior DOCV de 16 de enero de 1987, número 507. Respecto de la misma ha de tenerse presente que la Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 121/1992, de 28 septiembre, recaída en el Recurso de Inconstitucionalidad número 361/1987, en su fallo, declaró la inconstitucionalidad y consecuente nulidad del apartado 2 del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 3. Asimismo, consi-

² Para su análisis es indispensable la consulta del *Derecho urbanístico valenciano: análisis de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, de PAREJO ALFONSO, Luciano y BLANC CLAVERO, Francisco, 2ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

dérese que la Disposición Adicional Primera de la Ley 8/2002, de 5 de diciembre, de Ordenación y Modernización de las Estructuras Agrarias de la Comunidad Valenciana, editada en el DOCV número 4.396, página 31.645, de un lado, modifica el tenor del artículo 2 y, de otro, añade un párrafo segundo al apartado 2 del artículo 5.

- Ley 2/2001, de 11 de mayo, de Áreas Metropolitanas de Valencia, insertada en el DOCV de 17 de mayo de 2001, número 4.001, página 10.855, con corrección de errores en el DOCV de 29 de mayo de 2001, número 4.009, página 11.897. La citada disposición fue modificada por la Ley 5/2004, de 13 de julio, de Modificación de la Ley 2/2001, de 11 de mayo de 2001, de Creación y Gestión de Áreas Metropolitanas en la Comunidad Valenciana, insertada en el DOCV de 14 de julio de 2004, número 4.797, página 18.953; en concreto, su artículo único modifica el tenor original del apartado 1 de la Disposición Adicional Primera.
- Ley 3/2004, de 30 de junio, de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación de Valencia, editada en el DOCV de 2 de julio de 2004, número 4.788, página 17.820; y,
- Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, publicada en el DOCV de 21 de octubre de 2004, número 4.867, página 26.066.

III. Por su parte, el Consell, complementando la labor de las Corts y para «evitar la inseguridad que se produjo al existir un desarrollo reglamentario parcial de la ya derogada Ley Reguladora de la Actividad Urbanística de 1994» –conforme declara su propio Preámbulo, en el párrafo tercero–, dictó el Decreto 67/2006, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, editado en el DOCV número 5.264, de 23 de mayo de 2006, página 18.361. Se trata de un Reglamento que, consolidando la integración de la gestión territorial y de la gestión urbanística, unifica en una sola norma el desarrollo completo de las tres leyes citadas. Su contenido se distribuye en dos libros –comprensivo el primero, «Ordenación y gestión del Territorio», del desarrollo de la Ley 4/2004 y el segundo, «Ordenación y gestión urbanística», de la Ley 10/2004 y de la Ley 16/2005–, que integran un total de quinientos ochenta y siete artículos. Complementan el texto articulado dos anexos, el I establece los «Umbral de sostenibilidad para el consumo de suelo» y el II prescribe las «Bases generales de carácter supletorio, para la adjudicación de programas de actuación integrada (en referencia al artículo 131.5 de la Ley Urbanística Valenciana).»

Debe tenerse en cuenta que, tras su entrada en vigor, el Decreto 67/2006 fue objeto de una modificación de notable alcance, operada por el Decreto 36/2007, de 13 de abril, publicado oficialmente en el número 5.491 del DOCV, de 17 de abril de 2007, página 16.030, con rectificación de errores en el posterior DOCV de 7 de junio de 2007, número 5.529, página 24.152. Conforme indica el propio Reglamento reformador en su parte

expositiva, «la aplicación práctica del nuevo marco normativo y las diversas cuestiones planteadas por interlocutores tales como Ayuntamientos, empresarios, Colegios Profesionales y particulares implicados en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar una serie de modificaciones, unas de carácter sustancial y otras que suponen meras correcciones materiales o de estilo, con el fin de adaptar el desarrollo reglamentario a la realidad de los hechos, logrando una armonización del conjunto normativo con la aplicación práctica del mismo.» De las reformas operadas ha de destacarse la supresión del apartado 1.a) de la Disposición Transitoria Cuarta originaria, con la finalidad de esclarecer el procedimiento de programación iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley Urbanística Valenciana, que hubiera sido objeto de aprobación municipal, de forma expresa o implícita y con carácter provisional, eliminando cualquier posible interpretación discordante con las disposiciones transitorias tercera y quinta de la Ley 16/2005. De igual forma, con la finalidad de incentivar a los Ayuntamientos en la tramitación de los planes generales, destaca el establecimiento de un plazo de vigencia de un año para el concierto previo, transcurrido el cual, sin que el Ayuntamiento haya continuado la tramitación del Plan General, decaerá el mismo, así como todos los instrumentos de planeamiento que traigan causa de él. Por otro lado, se introducen las modificaciones y correcciones necesarias para aclarar y simplificar los criterios de selección y puntuación de las alternativas técnicas, así como de la Proposición Jurídico-Económica, dando mayor cumplimiento, si cabe, al principio de objetividad y transparencia en el procedimiento de adjudicación de los Programas de Actuación Integrada y Aislada. Se introducen, además, pequeños ajustes en los requerimientos recíprocos para la extinción de condominios, previstos en el proyecto del reparcelación, aclarando el efecto de la aceptación o rechazo del mismo. Por último, y en relación con la solicitud y tramitación de las licencias, en especial de obras, se simplifica la documentación a presentar en el procedimiento ordinario, favoreciendo y agilizando los plazos para su otorgamiento.

Al margen del Decreto 67/2006, ha de destacarse el Decreto 120/2006, de 11 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Paisaje, insertado en el DOCV número 5.325, de 16 de agosto de 2006, página 28.242. Un Reglamento que—de acuerdo con su Preámbulo, párrafo octavo— desarrolla las tres leyes de referencia «en cuanto que las mismas, en sus respectivos ámbitos de aplicación, contienen también elementos directamente relacionados con la política de paisaje.»

Por último, en este sumario recordatorio de la normativa reglamentaria vigente en la Comunidad Valenciana, han de tenerse presentes, asimismo, las siguientes disposiciones reglamentarias, que contienen prescripciones con incidencia en la ordenación urbanística y que me limito a citar:

- Reglamento de Protección Pública a la Vivienda de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 75/2007, de 18 de mayo, insertado en el DOCV de 22 de mayo de 2007, número 5.517, página 20.400.
- Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 76/2007, de 18 de mayo, insertado en el DOCV de 24 de mayo de 2007, número 5.519, página 21.048.
- Reglamento de los Órganos Territoriales y Urbanísticos de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 162/2007, de 21 de septiembre, publicado en el DOCV de 25 de septiembre de 2007, número 5.606, página 37.116, con rectificación de errores en el DOCV de 18 de octubre de 2007, número 5.621, página 5.621.
- Orden de la Conselleria de Territorio y Vivienda de 13 de diciembre de 2006, por la que, en aplicación del artículo 132.5 de la Ley 16/2005, se Aprueba el Modelo Tipo de Anuncio de Concursos, insertada en el DOCV de 15 de diciembre de 2006, número 5.408, página 39.721, con corrección de errores en el posterior DOCV número 5.411, de 20 de diciembre de 2006, página 40.008.
- Orden de la Conselleria de Territorio y Vivienda de 13 de diciembre de 2006, por la que, en aplicación del artículo 135.6 de la Ley 16/2005, se Aprueba el Modelo Tipo de Bases Particulares para la Adjudicación de Programas de Actuación Integrada, insertada en el DOCV de 15 de diciembre de 2006, número 5.408, página 39.725.

IV. Delimitado así el ordenamiento urbanístico autonómico³ y se piense lo que se piense de la doctrina afirmada por el Supremo Intérprete de la Constitución, *hic et nunc* la cuestión es en qué medida el Estado, a través de leyes transversales o sectoriales, dictadas legítimamente en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente tiene atribuidas, puede modular la disciplina autonómica territorial y urbanística y, en particular, el sistema normativo propio de la Comunidad Valenciana.

Y la referida cuestión es relevante, pues es en el contexto que acaba de describirse en el que, con fecha de 1 de julio de 2007—*ex* Disposición Final Cuarta—, entró en vigor la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* número 128, de 29 de mayo de 2007, página 23.266, cuyas prescripciones comportan una sustancial transformación del régimen general de la disciplina urbanística en nuestro país, a partir de un planteamiento novedoso.⁴

3 En la fase de corrección de pruebas, se ha publicado en el DOGV número 5.795, de 30 de junio, el Decreto-ley 1/2008, de 27 de junio, del Consell, de medidas urgentes para el fomento de la Vivienda y el Suelo. La Diputación permanente de las Corts Valencianes, en su reunión de 24 de julio, acordó validar el referido Decreto-ley.

4 La bibliografía sobre la nueva Ley de Suelo es ya, ciertamente, abundante, al margen de que su entrada en vigor ha determinado la reedición

de las obras generales dedicadas al Derecho urbanístico, singularmente de dos obras de referencia: el *Manual de Derecho urbanístico* de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 20.^a edición, noviembre 2007; y el *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, de SANTOS DIEZ, Ricardo y Julio CASTELAO RODRÍGUEZ, El Consultor de los Ayuntamientos, 7.^a edición, abril 2008. De igual modo, Fernando LÓPEZ RAMÓN ha reeditado su *Introducción al Derecho urbanístico*,

La Ley 8/2007, dictada al amparo de los títulos competenciales reservados al Estado por el artículo 149.1 de la Constitución –en los términos concretados por su Disposición Final Primera, que invoca las reservas establecidas en las circunstancias 1.^a, 4.^a, 8.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a del citado precepto–, tiene una relevancia de primera magnitud en el régimen urbanístico del suelo pues, sin ánimo exhaustivo, afecta de manera decisiva a aspectos tales como el régimen de clasificación del suelo, las reservas para vivienda protegida y los límites de repercusión de precios del suelo en la vivienda protegida, el control de riesgos, sostenibilidad económica y ambiental del planeamiento territorial y urbanístico, los límites entre modificación y revisión del planeamiento, los convenios urbanísticos, la conversión a metálico de aprovechamientos, el régimen de las actuaciones de dotación, las cesiones de aprovechamiento y los patrimonios públicos de suelo.

La afirmación de que la nueva Ley de Suelo ha comportado una sustancial transformación no precisa especial explicación si se pondera que deroga, en su integridad, la precedente Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, así como determinadas prescripciones tanto del maltrecho Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio –en concreto, sus artículos 133, 134.1, 243.1, 276, 280.1 y 287 a 289–, como de la casi sempiterna Ley expropiatoria de 16 de diciembre de 1954 –artículos 38 y 39.

A mayor abundamiento, la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007 delega en el Gobierno, por el plazo de un año a contar desde su entrada en vigor, la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de la nueva Ley y los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de 1992, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse su terminología y contenido dispositivo a la nueva Ley. Únase a lo anterior la modificación puntual tanto de la disciplina del patrimonio de las Administra-

Marcial Pons, 2ª edición, 2007, mientras que Ramón PARADA VÁZQUEZ ha remitido a la imprenta, *ex novo*, su *Derecho urbanístico general: Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo*, Marcial Pons, 2007.

De las aportaciones monográficas que han visto la luz con ocasión de la nueva Ley han de destacarse los *Comentarios a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* de PAREJO ALFONSO, Luciano José y Gerardo ROGER FERNÁNDEZ, Iustel, Madrid, 2007.

De notable utilidad resultan, como siempre, los *Comentarios a la Ley del Suelo: Ley 8/2007, de 28 de mayo* dirigidos por GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007. Fructífera es también la consulta de la obra dirigida por SÁNCHEZ GOYANES, Enrique: *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados y La Ley, Madrid, 2007. Igualmente, véanse los *Comentarios a la Ley de Suelo* coordinados por AVEZUELA CÁRCCEL, Jesús y Rosa María VIDAL MONFERRER, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

Asimismo, han de considerarse los diferentes trabajos recogidos en el volumen colectivo dedicado a la «Ley de Suelo» por la *Revista Ciudad y Territorio*, editada por el Ministerio de Vivienda, volumen xxxix, Tercera época, número 152-153, verano-otoño 2007. De igual modo, referencia inexcusable merece el colectivo *El nuevo régimen del suelo*, editado por GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, Gerardo y publicado por Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, IX, Zaragoza, 2007.

Otras referencias de utilidad son los *Comentarios a la Ley de Suelo estatal: Ley 8/2007, de 28 de mayo*, coordinados por MARTÍNEZ CALVO, Juan, Lex Nova, Valladolid, 2007; y la obra *Ley del Suelo. Derecho urbanístico y medioambiental: exposición práctica de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; y de la legislación autonómica, analizada a través de la jurisprudencia y la experiencia*, de FABRE, Jordi Abel, Bosch, Barcelona, 2007.

ciones públicas como del régimen local, ámbito en el que, exponencialmente, se desarrollarán y pondrán en práctica las determinaciones legales.

Al margen de lo que acaba de indicarse, la Ley 8/2007 implica una sustancial transformación de nuestro urbanismo por la sencilla razón –en términos dogmáticos– de que su articulado tiene por finalidad diseñar un nuevo modelo, presidido, sustantivamente, por el bloque normativo ambiental formado por los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, «de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.»

Así lo declara expresamente su Preámbulo –párrafo tercero del apartado I–, el cual, luego –párrafo quinto del propio apartado–, precisa que, presupuesta la atropellada evolución de la normativa urbanística –ocho innovaciones en doce años–, en la nueva Ley «se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.»

De acuerdo con lo expuesto y asumiendo el criterio afirmado por el Tribunal Constitucional –en la citada Sentencia 61/1997–, toda vez que la competencia en materia urbanística es propia de las Comunidades Autónomas, sin que el Estado pueda siquiera aprobar leyes con la finalidad de establecer Derecho supletorio, el propio Preámbulo afirma, de forma lapidaria –párrafo quinto del apartado I–, que «No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo.»

La finalidad del Legislador estatal, en consecuencia, es hacer compatible la existencia de unas bases comunes inspiradas en los principios y valores constitucionales pertinentes, que garanticen la igualdad de todos los españoles, con la autonomía de cada Comunidad Autónoma en la delimitación de su política urbanística propia. Dicho con otras palabras, al amparo de los títulos competenciales que son propios del Estado –artículo 149.1.1.^a, 4.^a, 8.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución–, las bases comunes afirmadas constituyen un marco que no prefigura un concreto modelo territorial o urbanístico, si bien son un punto obligado de referencia para su definición.

Ahora bien, no puede ignorarse que la finalidad indicada, obvio resulta, no va de comportar un relajamiento en la dinámica normativa urbanística –o, deberíamos decir, diáspora normativa urbanística–, sino todo lo contrario. Así es, al margen del Decreto Legislativo que el Gobierno puede aprobar al amparo de la Disposición Final Segunda para refundir, aclarando, regularizando y armonizando, sus prescripciones y los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de 1992, previsible resulta –y varios son los ejemplos que ya pueden citarse⁵ que las Comunidades Autónomas aprobarán la correspondiente normativa de adaptación a la legislación básica y plena del Estado contenida en la Ley 8/2007, en orden a evitar una situación de incertidumbre jurídica en una materia de tanta trascendencia social y económica como el urbanismo. Todo ello sin perjuicio de la necesaria adaptación de la normativa reglamentaria que se ha ido aprobando en la mayoría de las Comunidades.

V. Desde estas premisas, antes de analizar la concreta incidencia que la Ley de Suelo pueda tener sobre la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, oportuno resulta destacar, con carácter general, que existen determinadas prescripciones de la Ley estatal que, al amparo de los títulos competenciales constitucionalmente establecidos, ostentan la referida condición de bases comunes que garantizan la igualdad de todos los españoles y, por ende, se imponen al legislador autonómico.

Dicho con otras palabras, la entrada en vigor de la Ley 8/2007 desplaza, en distintos aspectos, la disciplina urbanística autonómica –a título de mero ejemplo, así ocurre con el régimen de las «Valoraciones» establecido en su Título III, artículos 20 a 27, o con la delimitación tanto de los «Supuestos de reversión y de retasación», artículo 29, como de los «Supuestos indemnizatorios», artículo 30–, obligando, en otros, a la adaptación de la normativa propia al nuevo Derecho urbanístico general estatal –extremo éste que resulta inequívoco en el régimen transitorio de la Ley considerada, pues ella misma impone concretos plazos de adaptación, conforme se colige de las disposiciones transitorias Primera, «Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida», o Cuarta, «Criterios mínimos de sostenibilidad».

Las referidas bases comunes, en buena medida, se ubican en el Título II de la Ley de 28 de mayo de 2007, dedicado al establecimiento de las «Bases del régimen del

⁵ En esta línea, ha de recordarse que la adaptación de la normativa autonómica propia ha sido abordada por distintas Comunidades Autónomas.

Pionera fue la Comunidad de Madrid, al introducir reformas puntuales en el paquete global de modificación del ordenamiento autonómico operado, tras los comicios electorales de mayo de 2007, por la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, publicada en el *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid* número 179, de 30 de julio de 2007.

Ahora bien, las reformas de mayor calado han sido las efectuadas en Cataluña y Aragón. El Gobierno de la *Generalitat* aprobó el Decreto-ley

1/2007, de 16 de octubre, de Medidas Urgentes en materia Urbanística, editado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 18 de octubre de 2007, número 4.990. Por su parte, el Gobierno de Aragón dictó el Decreto-ley 2/2007, de 4 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la adaptación del ordenamiento urbanístico a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, garantías de sostenibilidad del planeamiento urbanístico e impulso a las políticas activas de vivienda y suelo en la Comunidad Autónoma de Aragón, insertado en el *Boletín Oficial de Aragón* número 144, de 7 de diciembre de 2007.

suelo», que no se limita a regular el régimen del suelo desde la única perspectiva de las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes de la propiedad, extendiendo la regulación a otros derechos relacionados con el uso del suelo.

En este orden de ideas, inexcusable resulta considerar que, con el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales —*ex* Disposición Final Primera, apartado 1—, el artículo 10 de la Ley 8/2007 establece tres criterios básicos de utilización del suelo.

En primer lugar, la letra *a*) del artículo 10 impone a la Administración pública competente que la ordenación territorial y urbanística comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades sociales que lo justifiquen e impedir la especulación con él. Paralelamente, dicha ordenación debe preservar de la urbanización al resto del suelo rural, no preciso para la satisfacción de aquellas necesidades.

Con idéntico alcance, la letra *b*) del propio artículo prescribe, como segundo criterio básico de la utilización del suelo, su adecuación y suficiencia con destino a los usos productivos y residenciales. En efecto, la planificación deberá destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Es cierto que la determinación de dicha reserva es propia de la legislación autonómica o, de conformidad con la misma, de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, si bien se impone que, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por cien de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, el propio precepto precisa que, excepcionalmente, la normativa autonómica podrá fijar o permitir una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

El tercer criterio básico, cierre del modelo, es el del establecimiento de la ordenación de los usos del suelo según una estimativa básica de valores fijados por el legislador estatal en la letra *c*) del artículo 10, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma pueda añadir cuantos otros entienda pertinentes, siempre, eso sí, que sean complementarios de los básicos o, en todo caso, compatibles con ellos.

Con el mismo carácter vinculante —*ex* Disposición Final Primera, apartados 1 y 3—, el artículo 11, en aras de la participación ciudadana en los asuntos públicos, ha impues-

to la apertura de un trámite de información pública, conforme a garantías mínimas de publicidad y plazo.

Dicho trámite, que concretará en sus términos y duración la normativa autonómica, de un lado, se ha generalizado a todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como, incluso, a los convenios urbanísticos, y, de otro, se ha potenciado mediante la promoción de la publicidad telemática –apartado 3 del artículo 11, en relación con el nuevo artículo 70.ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Disposición Adicional Octava de la propia Ley de Suelo.

Además, conforme al propio precepto y en garantía de la autonomía local, en los procedimientos de aprobación de un instrumento de ordenación urbanística iniciados de oficio y en el que estén involucradas dos Administraciones –la local y la autonómica–, si el procedimiento se ha iniciado por la Administración local competente y su aprobación definitiva corresponde a la Administración autonómica, el transcurso del plazo establecido por la legislación urbanística para resolver implicará la aprobación *ex lege*, por una suerte de silencio administrativo positivo –artículo 11.5 y Disposición Final Primera, apartado 1–. En el supuesto de que la iniciación del procedimiento haya tenido lugar a iniciativa de los particulares, el incumplimiento del deber de resolver dentro de plazo generará la responsabilidad patrimonial de la Administración competente, dando lugar a una indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que proceda aplicar la aprobación *ex lege* por silencio administrativo –artículo 11.4, en relación con el apartado 3 de la Final Primera.

En otro orden de ideas, buena prueba de la preocupación ambiental expresada por el Legislador en el Preámbulo y concretada en el artículo 2 –«Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible»–, es la incorporación de los requerimientos de un desarrollo urbanístico sostenible, teniendo en cuenta que el suelo, además de un recurso económico, es un recurso natural escaso y no renovable.

Al respecto, ha de destacarse la introducción de singulares exigencias en el artículo 15, relativas a la «Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano».

Así, al margen de garantizar la debida orientación valorativa mediante la exigencia de evaluación de impacto ambiental, se exige un informe de sostenibilidad ambiental, el cual deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

De igual modo, deberán recabarse los pertinentes informes de: primero, la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico; segun-

do, de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo terrestre, en su caso; y, tercero, de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afectación y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Ad abundantiam, se exige la inclusión de un informe memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderarán en particular el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos.

Por último, no puede omitirse que el citado precepto prescribe que el Legislador autonómico concretará los supuestos en los que el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.

La reforma del marco normativo estatal operada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, implica, además y de acuerdo con su Preámbulo –apartado V–, el establecimiento de un nuevo sistema de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, concretado en su Título III, «Valoraciones», artículos 20 a 27.

El nuevo sistema, establecido al amparo de un competencia reservada al Legislador estatal –*ex* Disposición Final Primera, apartado 3– y en orden a impedir la especulación, desvincula la técnica de la clasificación de los criterios legales de valoración, tomando como punto de referencia para la fijación de éstos la situación real del suelo y no su destino urbanístico: «Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto», proclama el Preámbulo –párrafo segundo del apartado V.

Por lo demás, el Título IV de la Ley de Suelo, artículos 28 a 30, delimita el régimen de la expropiación forzosa y de la responsabilidad patrimonial, en el ámbito sectorial del urbanismo, en ejercicio de la competencia exclusiva que es propia del Estado, *ex* Disposición Final Primera, apartado 3.

No precisan sus prescripciones, por ende, desarrollo ni complemento del Legislador autonómico, en cuanto se disciplina la expropiación forzosa como garantía común del expropiado, sin perjuicio de que el Derecho autonómico discipline las *causae expropriandi* u otros aspectos instrumentales de las expropiaciones urbanísticas.

Sintetizadas así las líneas maestras de las bases comunes del régimen del suelo, oportuno es insistir en que la economía del modelo diseñado por la Ley 8/2007 comporta que los criterios afirmados sean marcos de referencia, vinculantes, para la actuación de la Administración competente en cada caso.

Con observancia de dichos marcos de referencia, en la delimitación de su política urbanística propia, la concreta articulación de las técnicas, mecanismos e instrumen-

tos a través de los cuales se ejercerán las potestades administrativas en materia de ordenación territorial y urbanística es algo que es competencia del Legislador autonómico, quien debe adoptar las correspondientes opciones y concretar su disciplina jurídica.

VI. Sentado lo anterior, estamos en condiciones de aprehender la concreta incidencia que la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, tiene sobre el ordenamiento jurídico urbanístico valenciano y, singularmente, sobre la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

Lo primero que ha de destacarse es que el ordenamiento jurídico urbanístico valenciano⁶ se estableció en el marco de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

En dicho marco, y en orden a favorecer la seguridad jurídica de los procesos urbanísticos, la Ley Urbanística Valenciana dispuso los necesarios mecanismos de interrelación con la Ley 6/1998, así como con el resto de legislación estatal con incidencia en materia urbanística, tanto desde el punto de vista de la terminología jurídica utilizada, como desde el punto de vista de la inclusión de las remisiones oportunas a dicha legislación.

Consecuentemente, la Ley 8/2007 incide directamente en la normativa autonómica, pues su Disposición Derogatoria deroga la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, a la que la Ley Urbanística Valenciana efectúa diversas y puntuales remisiones.

En concreto, salvo error u omisión por mi parte, son las siguientes.

En el Preámbulo, no obstante carecer de valor normativo, ha de destacarse que se contienen cinco referencias expresas a la Ley 6/1998, si bien no parece que la derogación de la misma tenga alcance sustantivo:

– Apartado I, párrafo segundo:

«La continuada aplicación de la norma ha puesto de manifiesto, no obstante lo anterior, algunas carencias, deficiencias e interpretaciones no deseadas de la ley valenciana, al tiempo que los nuevos planteamientos de la ordenación del territorio y la incidencia que en la legislación estatal sobre el urbanismo ha tenido la intervención del Tribunal Constitucional y la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, y su reciente modificación, requieren dotar a la Comunidad Valenciana de un nuevo marco jurídico donde converjan las funciones públicas relacionadas con la utilización del suelo.»

– Apartado II, párrafo tercero:

«La presente Ley, al establecer el régimen urbanístico del suelo y el estatuto del propietario, parte del necesario respeto a las competencias estatales en la materia, de acuerdo con el bloque de constitucionalidad y con la doctrina del Tribunal Constitucional, del mismo modo que garantiza y respeta la autonomía municipal al

⁶ Véase el sintético análisis del mismo efectuada en la obra colectiva *Legislación urbanística valenciana*, coordinada por Tomás IVORRA ARDITE y Fernando RAYA MEDINA, editado por La Ley, Madrid, mayo de 2007.

otorgar a los ayuntamientos las competencias en urbanismo, quedando reservadas para la Comunidad Autónoma exclusivamente las que se refieren al control de la legalidad y al interés supramunicipal. La Ley, dejando a salvo las competencias estatales, no regula las valoraciones, las expropiaciones ni los supuestos indemnizatorios, por ser estas materias atribuidas en exclusiva al Estado y venir reguladas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Lo que sí regula es el marco en el que deben establecerse las relaciones entre el urbanizador y el propietario para una adecuada gestión urbanística en lo que se refiere a la fijación de las reglas que deben presidir el establecimiento de la retribución al urbanizador en especie.»

– Apartado III, párrafo octavo:

«El Tribunal Constitucional reconoce que: “el Estado carece de competencias para regular tales programas, así como para su adjudicación misma y, en consecuencia, no podría anular ciertos efectos o consecuencias jurídicas a una institución cuya regulación no le compete”, de modo que la adjudicación de programas de actuación urbanística constituye “una técnica urbanística que corresponde establecer a las Comunidades Autónomas”. Este mismo criterio se reproduce en la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, que declara inconstitucionales determinados preceptos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En el marco de esta doctrina encuentran cabida las formulas de gestión indirecta en la proposición y ejecución del planeamiento ya contenidas en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.»

– Apartado III, párrafo 11:

«Así se compatibiliza la legislación urbanística autonómica y la legislación estatal en materia de contratos de las administraciones públicas, puesto que la Ley Urbanística Valenciana contiene su propia regulación y, remite, para su aplicación supletoria, a las normas rectoras de la contratación administrativa. Se respeta, asimismo, el contenido patrimonial del derecho de propiedad constitucionalmente reconocido, expresado en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En consecuencia, la legislación de contratos de las administraciones públicas no resulta directamente aplicable a los programas de actuación integrada, sino sólo en la medida en que la administración con competencia legislativa en la materia ha decidido su aplicación en ejercicio de su competencia normativa.»

– Apartado IV, párrafo 4, número 2:

«2. Se reconoce la iniciativa particular para la presentación de propuestas de programa, incluyendo los documentos de planeamiento necesarios para ello, de conformidad con la Ley Estatal 6/1998, de 13 de abril, del Suelo y Valoraciones. La presentación de una iniciativa no otorga, no obstante, ninguna ventaja a su promotor,

que tendrá que someterse en igualdad de condiciones que el resto de concursantes al procedimiento competitivo diseñado por la Ley.»

Por su parte, en el articulado de la Ley 16/2005 se contienen otras cinco referencias a la derogada Ley 6/1998:

– Artículo 118.2:

«2. De conformidad con lo que establecen los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, los particulares, sean o no propietarios de los terrenos afectados, tienen derecho a promover la transformación urbanística del suelo. Este derecho se ejercitará de acuerdo con lo que establece la sección 5.ª del capítulo XIV del título II de la presente Ley.».

– Artículo 128.4:

«4. La administración municipal puede repercutir sus gastos de gestión directa mediante cuotas de urbanización o mediante las tasas aprobadas al efecto. No percibirá el beneficio empresarial del urbanizador, pero tampoco está limitada en la liquidación definitiva del programa por el precio máximo al que se refiere el artículo 127.2.e). No fijará coeficiente de canje para la retribución en suelo sino que éste se calculará en el proyecto de reparcelación, en cuya valoración del suelo deducirá los costes de promoción de la urbanización conforme al artículo 30 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.»

– Artículo 130.1:

«1. De conformidad con lo establecido en los artículos 4, 15 y 16 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones y 118.2 de la presente Ley, toda persona, sea o no propietaria de los terrenos, puede solicitar del alcalde que inicie un procedimiento de concurso para el desarrollo y ejecución de un programa de actuación integrada por medio de gestión indirecta, describiendo y enunciando brevemente los motivos de su petición.»

– Artículo 165.4:

«4. Cuando el programa se desarrolle por gestión directa de la administración, ésta puede optar por la expropiación forzosa, pudiendo aplicar cualquier forma de pago del precio justo de las previstas en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 y en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.»

– Artículo 169.3.e):

«3. La reparcelación forzosa tiene por objeto:

e) Si procede, materializar el cumplimiento de la carga de obtener suelo no urbanizable protegido a que se refiere la Ley 4/2004, de 30 de junio, de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, en el caso en que la reparcelación se produzca en ejecución de un instrumento de planeamiento que impli-

que el cambio de clasificación de suelo no urbanizable a urbanizable, estableciendo los oportunos coeficientes de ponderación de valor entre el suelo no urbanizable y el urbanizable a que se adscribe, de acuerdo con la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.»

Indudable resulta que dichas referencias habrán de ser adaptadas a la nueva Ley 8/2007, a la que deben entenderse efectuadas, en todo caso, mientras no se modifique la Ley Urbanística Valenciana.

En línea con lo inmediatamente afirmado respecto de las remisiones a la derogada Ley 6/1998, aunque no puedo detenerme en su detalle, ha de considerarse que la propia Ley Urbanística Valenciana efectúa reiteradas referencias al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Texto el citado, como bien es sabido, derogado y sustituido por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, insertada en el *Boletín Oficial del Estado* de 31 de octubre de 2007, número 261, página 44.336, y en vigor a los seis meses de su publicación en el referido diario oficial, salvo su Disposición Transitoria Séptima, que entró vigor el día siguiente al de la publicación –ex Disposición Final Duodécima de la Ley 30/2007.

De otra parte, existen concordancias claras entre la legislación estatal y la autonómica. Estas concordancias en absoluto pueden ignorarse, pues los preceptos de la Ley Urbanística Valenciana deberán interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Suelo, cuyas bases comunes vinculan a la Administración urbanística de la Comunidad Autónoma, la cual, además, está sometida a las prescripciones dictadas en ejercicio de una competencia exclusiva del Estado; todo ello en los términos de la Disposición Final Primera de la Ley 8/2007.

Entrando en su detalle, la relación de concordancias, salvo error u omisión por mi parte, resultaría como sigue:

Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana**Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo**

Artículo 1, <i>Objeto de la Ley</i>	Artículos 1 a 4
Artículo 6, <i>Participación de los particulares</i>	Artículos 4 y 6 y Disposición Adicional Primera
Artículo 7, <i>Acción pública</i>	Artículo 4.
Artículo 9, <i>Clases de suelo</i>	Artículo 12
Artículo 11, <i>Solares</i>	Artículo 6.
Artículo 12, <i>Suelo urbanizable</i>	Artículos 12 y 13
Artículo 16, <i>Suelo no urbanizable</i>	Artículos 12 y 13
Artículo 19, <i>Ejercicio de los derechos de los propietarios</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 22, <i>Derechos de los propietarios de suelo urbanizable</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 23, <i>Deberes de los propietarios de suelo urbanizable</i>	Artículos 7 a 10
Artículo 24, <i>Derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable</i>	Artículo 13
Artículo 25, <i>Transmisión de fincas y deberes urbanísticos</i>	Artículo 18
Artículo 26, <i>Declaración de obra nueva</i>	Artículo 19
Artículo 31, <i>Criterio de aplicación de las reglas de valoración</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 32, <i>Momento al que han de referirse las valoraciones</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 33, <i>Principio de no indemnización por el ejercicio de potestades urbanísticas</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 45, <i>Directrices relativas a la sostenibilidad</i>	Artículos 2 y 15, así como Disposición Transitoria Cuarta
Artículo 48, <i>Clasificación del suelo</i>	Artículo 12
Artículo 60, <i>Otras determinaciones de ordenación pormenorizada</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 74, <i>Documento de justificación de la integración territorial</i>	Artículo 15
Artículo 88, <i>Iniciativa particular</i>	Artículo 6
Artículo 101, <i>Suspensión del otorgamiento de licencias</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 103, <i>Suspensión de acuerdos aprobatorios de Programas</i>	Artículos 3.1, 6.), 11.4, 20, 24, 25 y 30
Artículo 104, <i>Publicación de la aprobación definitiva de los planes</i>	Artículos 4 y 11, así como Disposición Adicional Novena
Artículo 105, <i>Publicidad de los Planes</i>	Artículos 4 y 11, así como Disposición Adicional Novena
Artículo 106, <i>Deber de Información</i>	Artículos 4, 6 y 11
Artículo 129, <i>Iniciativa particular</i>	Artículo 6
Artículo 150, <i>Carácter público de la actividad</i>	Artículos 14 y 16
Artículo 165, <i>Derechos y garantías de los propietarios</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 169, <i>Reparcelación</i>	Artículo 17.4
Artículo 173, <i>Criterios de valoración</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 174, <i>Criterios de adjudicación</i>	Artículos 20 a 23 y 26 a 29, así como Disposición Adicional Séptima y Disposición Transitoria Tercera
Artículo 180, <i>Efectos de la reparcelación</i>	Artículo 17.4
Artículo 201, <i>Licencias de parcelación</i>	Artículos 6, 31 y 32
Artículo 248, <i>Parcelaciones en suelo no urbanizable</i>	Artículo 17
Artículo 258, <i>Patrimonios públicos de suelo</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 261, <i>Delimitación de los patrimonios públicos de suelo por el planeamiento general o especial</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 262, <i>Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública</i>	Artículo 10.b), así como Disposición Transitoria Primera
Artículo 265, <i>La intervención privada en los patrimonios públicos del suelo</i>	Artículos 33 y 34
Artículo 267, <i>Derecho de superficie</i>	Artículos 35 y 36
Disposición Adicional Cuarta, <i>Convenios urbanísticos</i>	Artículo 16.3
Disposición Adicional Quinta, <i>Arrendamientos históricos</i>	Artículo 22
Disposición Adicional Sexta, <i>Previsión de viviendas sujetas a régimen de protección pública en los planes y programas</i>	Disposición Transitoria Primera
Disposición Adicional Novena, <i>Silencio administrativo en la aprobación de programas de actuación integrada</i>	Artículo 11.4 y 5

VII. Al margen de las remisiones o referencias directas a la normativa derogada contenidas en la Ley Urbanística Valenciana, así como de las concordancias entre el sistema normativo estatal y el autonómico, obvio resulta que la nueva Ley de Suelo, si bien no es una ley urbanística y prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas, produce un evidente efecto en la disciplina autonómica, conforme se desprende de la delimitación de su objeto efectuada por su artículo 1: «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.»

Dicho efecto genera la necesidad de proceder a la introducción de los ajustes, de fondo o terminológicos, oportunos para restablecer la interrelación y la coherencia entre ambos sistemas normativos, de forma que no se prolongue una indeseada situación de incertidumbre jurídica en una materia de tanta trascendencia socioeconómica como el urbanismo.

Empero, antes de entrar en el concreto detalle de aquellas cuestiones que la nueva legislación estatal exige adecuar, puede anticiparse que, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, la disciplina de la Comunidad Valenciana responde a una configuración que se ajusta, casi de forma perfecta, con el nuevo régimen del suelo estatal, por lo que las modificaciones habrán de serlo de detalle.⁷

Así, con independencia de que, conforme inmediatamente se ejemplifica, algunas de las novedades introducidas por el Legislador estatal habían sido ya afirmadas en la legislación valenciana, sustancial es ponderar que sus principios inspiradores, contenidos en los artículos 1 a 4 de la Ley 16/2005 –«Objeto de la Ley», «Título competencial», «Actividad urbanística» y «Objetivos y finalidades de la actividad administrativa en el urbanismo»–, concuerdan con la nueva configuración de la Ley 8/2007. No es ocioso recordar el tenor literal de su artículo 1: «Esta Ley tiene por objeto la ordenación de la actividad urbanística y de la utilización del suelo para su aprovechamiento racional de acuerdo con su función social, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución.»

En este mismo orden de ideas, como meros ejemplos de adecuación, reténgase que el concepto del desarrollo urbanístico sostenible y, singularmente, los requisitos de sostenibilidad introducidos figuraban ya en el artículo 45 de la Ley 16/2005, de igual

⁷ Idéntica conclusión se colige del estudio realizado por MESTRE DELGADO, Juan Francisco: «La incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, en el Derecho urbanístico valenciano: una primera aproximación», en *Práctica Urbanística, Revista Mensual de Urbanismo*, año 6, número 65, noviembre 2007, páginas 36 a 50. Afirma el autor citado, como Consideración final, lo que sigue: «La nueva Ley estatal de Suelo presenta una trascendencia que

no es preciso destacar; despliega efectos, sin ningún género de dudas, sobre la regulación urbanística, que corresponde efectuar a las Comunidades Autónomas; bien es cierto que aquéllos son de diferente alcance, en función del ordenamiento autonómico sobre el que se proyecten. En el caso valenciano, y por las razones a las que ha aludido, el impacto será sumamente puntual o concreto.»

modo que las prescripciones tendentes a encauzar los convenios urbanísticos fueron afirmadas en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley autonómica. Asimismo, las *Corts Valencianes* habían determinado las reservas para viviendas con algún régimen de protección pública en el artículo 262, en relación con la Disposición Adicional Sexta –sin perjuicio de que deba estarse al régimen de la nueva Ley, cuya aplicación temporal concreta la Disposición Transitoria Primera–. De igual modo, el Legislador autonómico había impuesto la publicidad de los instrumentos urbanísticos por medios telemáticos, de conformidad con la Disposición Adicional Séptima.

VIII. Presupuesto cuanto antecede, la nueva Ley de Suelo exige abordar la adecuación de la legislación urbanística autonómica y, por ende, de la valenciana, a los cambios introducidos tanto en las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales como en la legislación básica con incidencia sobre la materia dictada por el Legislador estatal.

En primer lugar, la referida adecuación tiene que consistir en la identificación y derogación de aquellos preceptos de la legislación urbanística valenciana que resultan contradictorios con la regulación que establece la Ley de Suelo, como es el caso de la previsión del artículo 23, en relación con el artículo 260, de cesión de suelo con aprovechamiento a la Administración sin cargas de urbanización.

Como consecuencia del hecho de que la Ley 8/2007 utiliza una terminología que pretende evitar aludir a conceptos o instrumentos propiamente urbanísticos, sería oportuno establecer las equivalencias terminológicas o la precisión conceptual que permita interrelacionar correctamente el sistema normativo autonómico con el estatal.

Por otra parte, en el marco del reconocimiento que la propia Ley estatal hace de las competencias que pueden tener atribuidas las Comunidades Autónomas sobre determinadas materias, como es el caso de la Comunidad Valenciana con respecto a los patrimonios públicos de suelo y la legislación civil, también procede aclarar la sujeción a la regulación contenida en la legislación autonómica de aquellos aspectos que se incardinan en estas competencias autonómicas.

En cuarto lugar, convendría incorporar a la Ley Urbanística Valenciana, mediante modificaciones puntuales de su articulado, aquellos aspectos o exigencias derivados de la Ley estatal que no están previstos en la legislación valenciana, o que no se regulan de manera plenamente coherente con lo que ha establecido el Legislador estatal. Eso es lo que sucede, entre otros, en aspectos como la regulación del derecho de iniciativa y consulta de los particulares, los deberes de la propiedad en suelo no urbanizable, los requerimientos de publicidad en los procesos de planeamiento y gestión urbanística, en especial respecto a la documentación e información que hay que incorporar a estos procesos, o la adecuación de los supuestos indemnizatorios a las novedades establecidas en este aspecto, así como la introducción de la figura de la sustitución forzosa.

IX. En conclusión, si bien es cierto que se denota una conexión inequívoca entre el tenor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y las prescripciones de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, afirmando la norma autonómica, total o parcialmente, la mayoría de las novedades introducidas por el Legislador estatal, la concreta regulación que establece la nueva Ley y los conceptos y terminología utilizados precisan una actuación normativa por parte de las Corts Valencianes que modifique, en los aspectos necesarios, la Ley 16/2005, despejando las dudas y solventando eventuales conflictos jurídicos que pudieran derivarse de la aplicación de la Ley estatal en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

Ahora bien, la cuestión radica en si dicha actuación normativa de las Corts Valencianes debería producirse de forma inmediata o si resultaría oportuno esperar a que, eventualmente y al amparo de la delegación legislativa efectuada por la Disposición Final Segunda de la Ley 8/2007, el Gobierno de la Nación procediera a la aprobación de un Texto Refundido.

X. Cerrado este trabajo con fecha de 30 de abril, en fase de corrección de pruebas ha visto la luz el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, editado en el *Boletín Oficial del Estado* número 154, de 26 de junio, página 28.482.

Su entrada en vigor, al día siguiente de su publicación oficial, ha comportado la derogación tanto de la Ley 8/2007 como de los preceptos que subsistían del Texto Refundido de 1992.

La labor refundidora responde a los siguientes dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los textos legales derogados, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas. De este modo, el objetivo final consiste en evitar la dispersión normativa y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en la materia, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que tiene una aplicación supletoria y, en consecuencia, ha quedado fuera de la delegación legislativa.

Presupuesto lo anterior, el contenido sustantivo de cuanto se afirma a lo largo de las páginas precedentes no ha perdido su sentido, reiterándose, una vez en vigor el Texto Refundido estatal, la necesidad de que las Corts Valencianes afronten la adaptación de la normativa urbanística autonómica, despejando dudas y evitando eventuales conflictos jurídicos.