

LEY 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo (BOPV 20.07.2006 y BOE 04.11.2011)

Ley 11/2008, de 28 de diciembre, por la que se modifica la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, modifica el art. 27

Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria: añade el artículo 97 bis y la letra d) de la Disposición adicional primera.

Ley 7/2012, de 23 de abril, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior:

- Añade el art. 206.1.d)
- Modifica los arts. 200.3, 207.1.s), 208.1.a), 210.1.a) y 213

Ley 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo: modifica la D.T. 2ª, último párrafo, apartado 1.

Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda. Modifica los artículos 27, 35.2, 80 y la disposición adicional octava.

Se hace saber a todos los ciudadanos y ciudadanas de Euskadi que el Parlamento Vasco ha aprobado la siguiente Ley:

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Desde la asunción de la competencia plena en materia de ordenación territorial y urbanística, tras su constitución, a través del artículo 10.31 de nuestro Estatuto de Autonomía, el Gobierno Vasco ha venido formulando y ejecutando una política propia en materia urbanística, sobre la base y con arreglo a la legislación general sobre régimen del suelo y ordenación urbana. Ello era posible tanto por las características del sistema de ordenación urbanística establecido por ésta, basado en una muy amplia remisión a los instrumentos de planeamiento y de ejecución de éste, como por la ausencia en el marco legal estatal de disposiciones sustantivas de ordenación limitadoras o dificultadoras de las opciones y soluciones específicas demandadas por la realidad propia del País Vasco. En este sentido, es de destacar el importante papel desempeñado por la Ley 17/1994, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

Las consecuencias directas e inmediatas de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, derivadas de las declaraciones de inconstitucionalidad efectuadas por ella, y en particular la nueva composición del ordenamiento estatal de referencia, en la que destaca la recobrada vigencia con carácter meramente supletorio de parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril, fueron oportuna e inmediatamente abordadas en esta Comunidad Autónoma mediante la elaboración, tramitación y aprobación de la Ley 5/1998, de 6 de marzo, de Medidas urgentes en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, y la Ley

11/1998, de 20 de abril, por la que se determina la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

En este estado de cosas, la promulgación de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, ha dispuesto un nuevo marco general que, si formalmente está amparado en el artículo 149.1.1 de la Constitución, contiene una regulación que responde más bien a la pretensión, como expresa su artículo primero, de predeterminar «el contenido básico del derecho de propiedad del suelo», lo que repercute en una delimitación de los campos competenciales estatal y autonómico de perfiles no siempre nítidos y, en consecuencia, discutibles.

Ello no obstante, la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, emitida con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por diferentes comunidades autónomas contra dicha ley, ha venido a clarificar la articulación de los títulos competenciales del Estado y de las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Desde este punto de vista, esta ley pretende agotar el marco autonómico deducido de la jurisprudencia constitucional emanada de dicha sentencia, muy especialmente en la consideración de la ordenación urbanística y del desarrollo previo de sus instrumentos como condición del ejercicio de los derechos y las facultades urbanísticas de los propietarios del suelo.

En consecuencia con la jurisprudencia constitucional, el texto de la ley, en aras de la configuración de modelos urbanos sostenibles, recupera con plenitud la categoría de suelo no urbanizable por inadecuación de su desarrollo al modelo urbano definido por la ordenación urbanística. En aplicación de esta misma doctrina, que reconoce la competencia autonómica plena en la configuración de cuáles sean condiciones de desarrollo de las previsiones de la ordenación urbanística en suelo clasificado como urbanizable, se configura el régimen del suelo urbanizable sectorizado como aquel suelo urbanizable previamente delimitado y que incorpore las previsiones del correspondiente programa de actuación urbanizadora.

No se puede dejar de mencionar, por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional 54/2002, que concluye con la anulación parcial del artículo 1 de la Ley 11/1998, de 20 de abril, al prever la exigencia de la cesión de aprovechamiento al ayuntamiento en el suelo urbano consolidado, aun cuando dicha cesión versara con carácter exclusivo sobre el incremento y, por lo tanto, la plusvalía urbanística experimentada por el propietario. Así mismo, esta ley define, por mandato de dicha jurisprudencia constitucional, las categorías de suelo urbano consolidado y no consolidado a los efectos de corregir el confuso panorama provocado por esta sentencia.

En cualquier caso, esta situación define un escenario que hace necesaria, oportuna y aconsejable la disposición de un texto legal propio, que responda a la realidad y los problemas de la ordenación territorial y social urbanística vasca y posibilite las respuestas instrumentales adecuadas para satisfacer los objetivos de vertebración territorial, ordenación urbana y cohesión social que los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución definen como principios rectores en esta materia.

En consecuencia, el presente texto legal se encuadra dentro de las siguientes coordenadas:

1.– Desarrollo pleno de la competencia legislativa propia, con ocupación de la totalidad del espacio que le corresponde conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, y teniendo en cuenta la regulación contenida en la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, en cuanto marco extraurbanístico de referencia.

Por ello, esta ley sólo aborda cuestiones propias de la competencia autonómica, pero todas ellas con pretensión de establecer un ordenamiento completo. De ahí que, en los inevitables puntos de contacto con materias propias de la legislación estatal, contenga

únicamente disposiciones secundarias y en algunos casos accesorias, cual sucede significativamente en punto, entre otros, a la materia de registros, a la aplicación urbanística de determinadas figuras del derecho civil y a la expropiación forzosa, dando por supuesta, además, la regulación general del régimen jurídico de ésta y el procedimiento administrativo común.

2.- Establecimiento de un conjunto articulado de instrumentos y técnicas de ordenación urbanística en orden a servir básicamente a los entes municipales como herramienta, por una parte, que consolide el funcionamiento correcto de la práctica urbanística municipal, y, por otra parte, que dote a los mismos de un marco de seguridad jurídica estable e integrado a los efectos, entre otros, de atajar las prácticas urbanísticas problemáticas y disconformes con el interés general detectadas por las administraciones públicas a lo largo de estos años.

II

Desde una visión sosegada de la situación del urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, al margen de la dispersión normativa anteriormente apuntada, tenemos que destacar problemas, algunos con carácter urgente, que no se pueden pasar por alto a la hora de establecer un sistema urbanístico armónico con la situación socioeconómica de nuestro país y las estrategias y políticas públicas establecidas al efecto.

1.- En materia de política de vivienda:

Los altos precios de la vivienda y la escasez crónica de suelo del país hacen más necesario que nunca el fomento de un importante volumen de vivienda protegida, que por la capacidad adquisitiva de importantes capas de población, y sobre todo población joven, es la única vivienda que se adapta en precio a sus necesidades. Una política de vivienda con enfoque social sólo puede pasar por el incremento significativo de esta oferta de vivienda protegida.

Sin embargo, y a pesar de ser actualmente la comunidad autónoma con más cuota de mercado de vivienda protegida de todo el Estado (30% en el promedio entre los años 2002-2005), la oferta de vivienda se torna claramente insuficiente en volumen para satisfacer la demanda de vivienda protegida registrada en la Comunidad Autónoma. Por otra parte, dicha oferta se obtiene de forma desequilibrada, toda vez que la obligación legal de reserva de suelos para estos usos se circunscribe actualmente sólo a determinados municipios, mientras los suelos óptimos para la acogida de este tipo de desarrollos se sitúan en otros municipios próximos y funcionalmente vinculados pero no obligados a reservar.

A partir de estas consideraciones, la ley dispone un nuevo marco que pasa tanto por una extensión general de la obligación de los municipios de reservar suelo para este uso residencial de carácter protegido, o por el establecimiento con carácter novedoso de figuras equipamentales de alojamientos de uso temporal, como por extender el régimen jurídico de la vivienda protegida hacia otras figuras municipales de viviendas protegidas, configurando así un marco jurídico de protección pública frente al tradicional marco exclusivo de protección oficial. Ello contribuye a configurar también un marco de corresponsabilidad institucional del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos en materia de vivienda protegida.

2.- En materia de política de medio ambiente:

Una vez aprobado el Programa Marco Ambiental para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en él se señalan una serie de estrategias encaminadas a abordar problemáticas diversas. En concreto, en relación con la materia urbanística conviene resaltar los siguientes puntos:

1) La tendencia a la extensión de la práctica urbanística de crecimiento urbano en desarrollos esponjados y en baja densidad, en una comunidad autónoma que carece de suelo apto para urbanizar en grandes partes de su territorio, nos lleva a la conclusión de que dicho modelo debe ser revisado en profundidad y con carácter urgente, porque el territorio de la Comunidad Autónoma no dispone de capacidad de acogida suficiente para soportar tal urbanización. Por eso se impone en esta ley, con carácter novedoso, una utilización racional e intensiva del suelo, a través del señalamiento con carácter general de una edificabilidad mínima y de una ocupación mínima de la edificación respecto a la superficie total de los respectivos ámbitos de ordenación. Se trata de evitar en la mayor medida posible la extensión de la «cultura de la vivienda unifamiliar y del adosado» y los crecimientos dispersos, que, además de consumir gran cantidad de territorio, recurso siempre escaso y de carácter no renovable, generan modelos urbanos poco funcionales y, por lo tanto, poco sostenibles.

2) La ley muestra también una especial atención en relación con la correcta preservación y uso racional del suelo no urbanizable. Prueba de ello es la recuperación de la categoría del suelo no urbanizable, así clasificado por la inconveniencia de su desarrollo, el régimen jurídico restrictivo en materia de reconstrucción de caseríos en dichos suelos así clasificados, y la protección de los denominados núcleos rurales, cuyo suelo se mantiene en la categoría del suelo no urbanizable y cuyos crecimientos se restringen, con el objeto de preservarlos en su carácter histórico y económico, agrario y pecuario. Así mismo, se establecen mayores limitaciones jurídicas para la instalación de viviendas ligadas a explotaciones hortícolas y ganaderas en suelo no urbanizable.

3.– En materia de políticas de fomento para implantación de actividades y usos lucrativos protegidos por la ley:

Las administraciones públicas, especialmente ante el estrepitoso fracaso de la estrategia de liberalización del suelo y el espectacular incremento que ha supuesto en sus precios, han visto comprometida muy seriamente la posibilidad económica de obtener suelo a precios asequibles para realizar políticas de fomento en la implantación de determinados usos lucrativos de interés general, tanto para viviendas sometidas a algún régimen de protección como para el fomento de la primera implantación de actividades económicas de nueva creación amparadas por programas públicos de fomento. En estos momentos las administraciones públicas o sus sociedades de desarrollo se ven obligadas a competir con los agentes privados a los precios del suelo marcados por el libre mercado en el ejercicio de competencias sectoriales de fomento.

Sólo rompiendo radicalmente con las fórmulas heredadas desde el pasado, combatiendo los capitales especulativos y favoreciendo las inversiones productivas puede intentarse atender las necesidades de nuestra sociedad en la demanda de suelo dentro de un marco de desarrollo sostenible. Se hace necesario reconocer que el papel oligopólico reconocido a la propiedad del suelo en el urbanismo, junto con el papel de inhibición desempeñado por las administraciones públicas, son dos factores que requieren así mismo de una urgente revisión.

Hasta el momento, la legislación ha separado, a efectos de su gestión urbanística, los usos lucrativos de los usos públicos y dotacionales en los desarrollos urbanos. De esta forma, la obtención de todos los usos lucrativos correspondía en exclusiva al propietario de los suelos originales, y la administración pública se limitaba a percibir del propietario, libres de cargas, al margen del porcentaje correspondiente a su participación en el ámbito de actuación, los terrenos de uso dotacional y las obras de urbanización con destino ambos al uso de la colectividad, por entender que el interés público se concretaba con carácter exclusivo en dichos suelos.

Ello no obstante, desde la introducción en los planes urbanísticos de una reserva obligatoria de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial en determinados municipios de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha venido constatando que el interés público excede de la exclusiva obtención de los suelos de uso no lucrativo, concretándose también dicho interés en la obtención de determinados suelos para la implantación de usos de carácter lucrativo y al servicio del interés general. En este caso hablamos de suelos para la realización de políticas de fomento en materia de vivienda protegida. Esta consideración determina que sobre cualquier desarrollo urbanístico exista entonces una legitimación concurrente entre los intereses privados y los públicos.

A todo ello hay que añadir que el agotamiento del suelo y la colmatación de los modelos urbanos en los principales núcleos de población de nuestro país hacen imprescindible que las administraciones públicas –actuando estas como garantes del desarrollo económico sostenible y sostenido de un determinado municipio, comarca o territorio– se impliquen activamente en la obtención, mantenimiento y desarrollo urbanístico de dichos suelos.

Plenamente consciente de esta situación, y siguiendo el modelo urbanístico de tradición anglosajona, la ley establece la posibilidad para las administraciones públicas de obtener y preservar la titularidad dominical de dichos suelos calificados para la implantación de usos declarados protegidos por esta ley. Dicha obtención se articula a través de la consideración dotacional, y por tanto de cesión gratuita a favor de la Administración, del derecho superficiante de los suelos y parcelas destinados a la implantación de vivienda protegida así calificados por la ordenación urbanística, sometiendo estos suelos a un régimen jurídico diferenciado en función de la especificidad de su destino. Así mismo, con este mismo fin, se habilita la mayor participación pública en los procesos de reparcelación sobre la base de su configuración forzosa e impuesta, por tanto, a los propietarios de suelo.

4.– En materia de políticas de rehabilitación y regeneración urbana:

En línea con las diferentes políticas y programas del Gobierno Vasco en esta materia, que reclaman una atención específica para estas zonas necesitadas de especial de apoyo y de medidas de discriminación positiva, la ley incorpora una serie de instrumentos de gestión urbanística para posibilitar la acción eficaz de las administraciones públicas.

De esta forma, al apoyo financiero se le suma la dotación a las administraciones públicas de instrumentos para obtener más eficacia en la gestión de estas intervenciones urbanísticas. Entre ellos destaca la habilitación a las administraciones públicas de un derecho preferencial de tanteo para la ejecución de las previsiones del planeamiento urbanístico sobre determinados barrios o zonas con objeto de fomentar su rehabilitación o reforma urbana, así como la flexibilidad en el uso de la tradicional figura de la delimitación autónoma de unidades de ejecución en suelo urbano.

III

Los objetivos que esta ley se propone alcanzar, además de los ya comentados, son esquemáticamente los siguientes:

1.– Recuperación de la iniciativa pública en las actividades urbanísticas, especialmente a través de la iniciativa municipal. El urbanismo se configura como una función pública municipal al servicio del interés general, y no como la «forma de adquisición privada de las plusvalías urbanísticas». Para ello, se refuerzan los instrumentos en manos de las administraciones públicas para el control de la ordenación y de la ejecución urbanística por parte de la iniciativa privada, sobre todo a través de programas de actuación urbanizadora y programas de edificación previstos en la ley.

2.– Interdicción de las prácticas especulativas de carácter inmobiliario a través de las siguientes disposiciones:

a) Flexibilidad en la gestión de la ordenación urbanística. Se separan definitivamente los conceptos de ordenación estructural y ordenación pormenorizada, con independencia del documento en que se encuentren, a los efectos de optimizar la gestión de dichos documentos de planificación urbanística. Por otra parte, se amplía la competencia de los ayuntamientos, evitando en muchos casos reenvíos a las diputaciones forales y el alargamiento de los plazos en la tramitación de documentos.

b) Efectividad de los instrumentos de gestión y ejecución urbanísticos. La ordenación urbanística se conceptúa como la organización del espacio, como ha venido siendo tradicional, a la que se añade la organización también de los tiempos y plazos de ejecución de sus determinaciones. El cumplimiento de dichos plazos de ejecución –tanto de la urbanización como de la edificación– se configura como componente del interés público al que queda sometida toda la ordenación urbanística. Así, el monopolio del interés privado cede ante el interés público de desarrollo de la ordenación en forma y plazo, de manera que se permite el acceso, por ministerio de la ley, de la Administración y de terceros privados para la sustitución del propietario en el caso de incumplimiento de sus obligaciones urbanísticas en materia de urbanización, edificación y rehabilitación. En consecuencia, la Ley configura las actuaciones de urbanización integradas como responsabilidad de las Administraciones Públicas.

3.– Aseguramiento de los derechos constitucionales del ciudadano al acceso a una vivienda digna y adecuada, a su desarrollo personal y a la calidad del medio urbano y natural en el que se desenvuelve.

4.– Introducción de nuevos mecanismos de intervención administrativa de las administraciones públicas en el mercado del suelo e inmobiliario. Así, se recupera la regulación de los ámbitos sometidos a los derechos de tanteo y retracto para operaciones de regeneración y rehabilitación urbana y para la constitución de patrimonios públicos de suelo.

La figura de los patrimonios públicos de suelo, ya presentes en nuestra legislación urbanística a través de la Ley 20/1998, de 29 de junio, se consolida al mismo tiempo que adquiere una relevancia especial como soporte económico del sistema de obtención de los suelos para usos lucrativos de interés general.

5.– Orientación del urbanismo hacia el principio de desarrollo sostenible aplicado a los modelos urbanos a través de su relación con el medio ambiente y la preservación del patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos y ciudades.

6.– Garantía del derecho a la participación ciudadana a través de la figura de los programas de participación ciudadana obligatorios en los planes de ordenación estructural y del Consejo Asesor del Planeamiento obligatorio en determinados municipios. Ello se suma al derecho a la información urbanística a través del aseguramiento de la integridad y de la coherencia del planeamiento urbanístico municipal respecto a los instrumentos de ordenación territorial y sectorial.

IV

La ley se estructura en seis títulos, siguiendo el esquema legislativo ya tradicional.

El título I aborda las definiciones básicas en materia de urbanismo y los principios ordenadores de toda su regulación, que pretenden ser al mismo tiempo criterios de su interpretación. El orden de situación de los respectivos títulos obedece a la lógica de su interpretación, y no tanto al orden tradicional establecido por otras legislaciones en la materia.

Establece el título I de la norma los principios generales de la ley, entre los que obviamente se encuentra el de subordinación al interés público de toda la actuación administrativa y

particular en materia de urbanismo, lo que implicará el pleno control de su existencia en sede judicial mediante la acción pública también reconocida, la garantía de sostenibilidad ambiental de toda la acción de transformación y utilización del suelo, y la garantía de la participación ciudadana.

Igualmente se establece en dicho título la relevancia y centralidad, precisamente también a dichos efectos de garantizar el derecho de información de los ciudadanos sobre el planeamiento urbanístico municipal. A pesar del reconocimiento de la importancia y la prevalencia del planeamiento territorial, en ningún caso puede permitir convertir al urbanismo en una suerte de planeamiento territorial sectorial, como algunas tendencias actuales pretenden. Sólo el urbanismo, bien que en la forma coordinada con la ordenación territorial prevista en esta ley, puede vincular el suelo a los distintos destinos y usos. La confianza de los administrados en el planeamiento municipal debe ser reforzada con la garantía de la responsabilidad patrimonial derivada de la información suministrada por las administraciones públicas en los términos establecidos en el título I.

V

Regula el título II la clasificación, la calificación y el régimen del suelo en el marco legal existente, con el fin de otorgar seguridad jurídica a la situación que ha generado la actual legislación básica del Estado, que, desde el título competencial de la garantía igualitaria del estatuto de la propiedad urbana, ha impuesto sobre la competencia urbanística exclusiva de las comunidades autónomas una clasificación del suelo en tres categorías: urbano, urbanizable y no urbanizable.

Aunque dicha clasificación resulta un instrumento absolutamente ineficaz de intervención pública en los mercados de suelo, su integración legal en el ordenamiento autonómico clarificará las actuales lagunas, que han generado una gran incertidumbre jurisprudencial en relación con los derechos y deberes de los propietarios del suelo, especialmente en lo referente a la consolidación del suelo por la urbanización.

Obviamente, ya no será la clasificación por sí sola, sino la calificación y la programación del suelo, mediante su sometimiento a actuaciones integradas o aisladas, el principal instrumento que determinará la secuencia de transformación urbanística del mismo. Se garantiza así, además, la real concurrencia de la capacidad inversora que se precisa para cumplir los mandatos del planificador y la participación de la comunidad en las plusvalías que dicha transformación produzca.

Ahora bien, en ningún caso la atención de las necesidades de suelo y vivienda que precisa nuestra Comunidad podrán realizarse a costa de la colonización del territorio que, por las razones que establece esta ley, debe quedar fuera del proceso de urbanización. Dicho suelo, clasificado como no urbanizable, destinado fundamentalmente a garantizar la sostenibilidad ambiental de nuestra sociedad, sólo podrá ser destinado a fines residenciales relacionados y vinculados con las necesidades agropecuarias y a la recuperación de las construcciones históricas de nuestro país. Todo uso indebido de dicho territorio es combatido en la ley con el fin de recuperar los valores propios del mismo. A este fin coadyuva la regulación de las parcelaciones que se realiza en esta ley.

Finalmente, se regulan en este título II las reparcelaciones, que, incluso de forma forzosa, se revelan como un instrumento indispensable ya no sólo para garantizar la igualdad en la participación de los beneficios y las cargas producidas por la urbanización del suelo, sino para que la Administración obtenga los suelos donde materializar los aprovechamientos que habrán de permitir la ejecución de las nuevas viviendas o construcciones de carácter protegido antes citadas.

VI

El título III se hace eco de la necesidad de dotar al planeamiento general de mecanismos tales como la diferenciación entre la ordenación estructural y la pormenorizada, la agilización de los trámites de aprobación de los instrumentos urbanísticos y la simplificación de la documentación precisa, todo ello con el fin de que las determinaciones y tramitaciones urbanísticas no sean obstáculo a las necesidades sociales que esta ley pretende atender.

La regulación de esta ley de las cuantías y estándares prefigura el marco y la apuesta del legislador por un determinado modelo urbanístico, prosiguiendo la preocupación del legislador de 1976. Con el objeto de garantizar modelos urbanos armónicos, equilibrados y sostenibles se imponen los oportunos estándares urbanísticos en suelo tanto urbano como urbanizable, para garantizar la calidad y suficiencia de las diversas dotaciones y equipamientos que precisa una vida ciudadana de calidad. Entre ellos conviene destacar algunos desconocidos en la práctica actual. El primero tendente a garantizar la intensidad en la utilización del suelo para fines urbanísticos, a través de unas edificabilidades mínimas impuestas con carácter general así como de la obligación de ocupación mínima en planta de la edificación respecto a la superficie del ámbito a ocupar, ambas previsiones directamente relacionadas con el desarrollo sostenible. Por otra parte, se fomenta la presencia de arbolado en nuestras ciudades, ante la falta de previsión al respecto en el urbanismo que actualmente se conoce en nuestra Comunidad, al mismo tiempo que se establece un mínimo obligatorio de reserva para equipamiento privado y la posibilidad municipal de creación de la dotación residencial protegida, todo ello en garantía de una vida ciudadana más amable y equilibrada.

En esta misma línea, queda expresamente prohibida la segregación espacial de la ciudad mediante la concentración, por transferencias, de los porcentajes de reserva obligatoria de suelos para fines al servicio del interés general, que se limita de manera importante.

A todo ello se añade la extensión de la obligación de reserva de determinados porcentajes del uso residencial para fines de vivienda protegida, ya conocida en nuestra Comunidad, a otros municipios, a la que se le suma la obligación adicional de reservar suelo con destino a la figura novedosa de los alojamientos dotacionales. De esta manera se garantiza la regulación de los mercados del suelo y la vivienda ante la ineficacia e insolidaridad social del marco desregulador adoptado en otros ámbitos.

Este título extiende muy significativamente la autonomía municipal en la gestión de los planes e instrumentos de ordenación urbanística. En este sentido, conviene resaltar, además de la versatilidad que otorga la separación de las determinaciones de ordenación estructural y pormenorizada, el otorgamiento a los ayuntamientos, bajo los controles supramunicipales lógicos, de la competencia de aprobación definitiva de la ordenación urbanística estructural y, en mayor medida, de la pormenorizada.

Finalmente debe resaltarse que la regulación de este título pretende impedir que las alteraciones de la ordenación urbanística, bien por modificación puntual, bien por revisión, desfiguren la calidad urbana mediante decrementos de la superficie dotacional de la ciudad ya edificada y consolidada en detrimento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

VII

Título fundamental de la ley es el IV, destinado a regular la intervención administrativa en el mercado del suelo y especialmente los patrimonios públicos del suelo. Aunque tradicionalmente regulados en nuestro ordenamiento jurídico, dichos patrimonios realmente no han sido capaces de atender a las necesidades de vivienda y suelos públicos de nuestra Comunidad, e incluso se han destinado sus fondos a fines que no aparecen como preferentes entre los que determinaron su constitución. La ley, consciente de esta situación, realiza un esfuerzo en hacer operativas sus previsiones posibilitando la adquisición de

suelos a precios limitados de repercusión, según los usos a que se destinen, y explotando las posibilidades otorgadas por el derecho de superficie como fórmula intermedia.

La ley establece, junto a los instrumentos conocidos de las reservas en suelo urbanizable no delimitado y no urbanizable no sometido a régimen de protección y los derechos de tanteo y retracto, diversos mecanismos, como la limitación de su enajenación, que habrá de ser operativa por vía de concurso necesariamente y, de forma voluntaria, en régimen de uso y disfrute temporal, a través del mecanismo citado del derecho de superficie. Así mismo, se recupera la posibilidad, desaparecida de la legislación vasca, de delimitación de determinadas áreas de suelo urbano del municipio para el ejercicio del derecho de tanteo y retracto sobre sus construcciones y edificaciones en zonas urbanas sometidas a procesos de rehabilitación y regeneración y sobre terrenos de desarrollo futuro para la constitución de los patrimonios públicos.

Finalmente, se ha extendido este régimen de intervención para, además de la tradicional obtención de suelo con destino a vivienda protegida, la obtención de suelo agrícola o forestal de especial protección con la finalidad de facilitar su preservación y gestión en manos públicas.

VIII

Confirma el título V la desaparición de la noción decimonónica de la gestión urbanística. La responsabilidad de la ejecución del planeamiento pasa a ser exclusivamente pública, si bien se garantiza la participación privada, en régimen de concertación directa con la Administración o bien de libre concurrencia, mediante la figura del agente urbanizador y, en su caso, del agente edificador.

Desarrolla también este título, en el marco de la regulación de las figuras de ejecución urbanística, el instrumento, que en la ley adquiere cierto carácter de centralidad, de la programación de la actuación urbanizadora. Ello implica la colocación del urbanismo en nuestra Comunidad en parámetros similares a los europeos, mediante la implantación de la programación. Junto a otros instrumentos normativos conocidos en nuestro acervo urbanístico, los programas de actuación, cuya efectividad ha quedado demostrada en la aplicación de diversas normas autonómicas anteriores a la vasca, los programas de actuación urbanizadora se implantan para garantizar, con respeto al estatuto de la propiedad en todo caso, el control y dirección del proceso urbanizador por la Administración y la orientación de la misma a los fines del interés general.

De esta manera se reforzará la capacidad municipal para garantizar el cumplimiento de los diferentes deberes y cesiones urbanísticos en sustitución de la concepción de las obras de urbanización como una mera carga para la propiedad del suelo. Mediante este mecanismo, la Administración centrará como objetivo de su actividad la obtención de una ciudad y una infraestructura pública de urbanización de calidad, abandonando su tradicional función tuitiva de los aprovechamientos urbanísticos de los propietarios del suelo a urbanizar.

Función básica del urbanizador habrá de ser la producción de solares y, en su caso, su edificación. Para ello habrá de ser retribuido por quien se beneficia de ello, esto es, la propiedad del suelo que no se constituya en dicho agente y que desee participar en la actividad de transformación urbanística del suelo. La propiedad que desee retirarse de este proceso obtendrá el correspondiente justiprecio, y la que participe, en compensación, obtendrá los correspondientes solares, edificaciones o compensaciones en metálico. Así mismo, la incorporación de esta figura permite arbitrar nuevas maneras de relación entre la Administración y la propiedad privada del suelo, especialmente en materia de obtención de los solares que se destinarán, por su calificación, a los usos protegidos por esta ley.

Así mismo, a través de la figura de los programas se fomenta la participación de la iniciativa privada empresarial y profesional como instrumento indispensable para llevar a

efecto el interés público en el que se concreta la ejecución temporal de las previsiones de la ordenación urbanística.

En todo caso, la ejecución de la ordenación podrá tener los siguientes modos:

– Mediante actuaciones aisladas tendentes a edificar una sola parcela urbana concreta con un nivel de urbanización suficiente para atender los usos y la edificabilidad urbanística previstos en la ordenación urbanística.

– Mediante actuaciones de dotación tendentes a completar, en situaciones de incremento de edificabilidad urbanística, las cesiones de dotaciones necesarias para garantizar el anterior equilibrio entre usos lucrativos y dotacionales previstos en la ordenación urbanística.

– Mediante actuaciones integradas destinadas a producir uno o más solares mediante la previa o simultánea implantación de los correspondientes servicios e infraestructuras urbanísticas.

– Mediante actuaciones de ejecución de sistemas generales o locales cuando los mismos no figuren incluidos ni adscritos a actuaciones integradas por el sistema de la expropiación forzosa.

La ley recoge también el antiguo sistema de cooperación, en el que la actividad urbanizadora es realizada por la Administración contra el correspondiente giro de cuotas de urbanización a los propietarios o compensación de su labor a través de la obtención del correspondiente aprovechamiento.

En lo relativo a la edificación, en la misma línea que para la urbanización, la ley no sólo establece plazos perentorios para su materialización, sino que dota a la Administración de un programa específico para lograr la concurrencia de la iniciativa privada en el proceso de edificación sin necesidad de contar con la aprobación de la propiedad del suelo o para acudir, en caso de incumplimiento del deber de edificar, a la enajenación por cuenta ajena del bien para garantizar el cumplimiento del interés general.

Respecto a los deberes de rehabilitación y conservación de los edificios, se establece como principal novedad la obligación de inspección periódica del estado de conservación de los mismos, y se evita que la declaración de ruina se convierta en un procedimiento más de especulación del suelo urbano.

Por otra parte, se ha prestado especial atención a garantizar que la tramitación de todos los programas sea coherente y conciliable simultáneamente con el interés público y los intereses de todos los agentes privados que participen en la adjudicación del correspondiente programa.

Además, la ley refuerza todos los mecanismos que nuestro ordenamiento otorga a la Administración en caso de que esta reserve la ejecución de la programación, estableciendo una regulación integrada del sistema de expropiación por motivos urbanísticos.

Así mismo, se incorpora y reconoce la legitimación de expropiación de las viviendas desocupadas situadas en áreas sometidas a los derechos de tanteo y retracto y de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública. Su funcionamiento, con todas las garantías precisas para el propietario, servirá de refuerzo de diversos programas públicos destinados a la regeneración urbana y a la evitación del fraude en materia de realojo, cuya novedosa regulación introduce una serie de mejoras demandadas por los operadores urbanísticos.

IX

Concluye la ley estableciendo un título VI específicamente destinado a tutelar el cumplimiento de la legalidad urbanística, tanto con carácter preventivo, mediante la suspensión cautelar inmediata de toda obra u actividad clandestina y sometimiento a

licencia a toda actividad trascendente a estos efectos, como con carácter reparador del orden infringido.

Se ha consolidado en nuestro entorno una práctica contraria a la demolición de las construcciones clandestinas por un falso entendimiento de lo que el interés público exige. Obviamente, este requiere todo lo contrario, esto es, que de forma efectiva se liberen los usos ocupados y empleados sin licencia o contraviniendo sus prescripciones.

A tal fin la ley garantiza el derribo de las construcciones ilegalizables a costa de la propiedad infractora y tipifica una serie de conductas que deben ser reprendidas con pleno respeto a las garantías del Derecho administrativo sancionador.

En coherencia con alguna de las finalidades más importantes de la ley, se constituyen algunos tipos infractores específicos en materia de protección del suelo no urbanizable y patrimonios públicos del suelo.

TÍTULO I DISPOSICIONES Y PRINCIPIOS GENERALES

CAPÍTULO I DEFINICIÓN DEL URBANISMO

Artículo 1.– Objeto.

Esta ley regula el urbanismo en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Artículo 2.– Urbanismo.

1.– El urbanismo es una función pública que tiene por objeto la ordenación, programación, dirección, supervisión, control y, en su caso, ejecución de:

- a) La utilización o el uso del suelo.
- b) La transformación urbanística del suelo mediante la ejecución de la ordenación urbanística que se materializa en su urbanización y edificación.
- c) La construcción y la edificación.
- d) El uso, la conservación y la rehabilitación de construcciones, instalaciones y edificaciones.

2.– A los efectos de lo dispuesto en este artículo, se entiende por suelo el natural y el transformado, y por edificaciones las superficies construidas, comprendiendo en ambos casos el subsuelo y el vuelo.

3.– Sirven al desarrollo de la función pública urbanística las siguientes potestades administrativas:

- a) Concreción del régimen urbanístico del suelo.
- b) Regulación del mercado del suelo y de la vivienda.
- c) Ordenación urbanística.
- d) Ejecución de la ordenación urbanística.
- e) Garantía, facilitación y fomento de la participación ciudadana.
- f) Fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y de la edificación.

g) Protección de la legalidad urbanística, restauración del orden infringido y sanción de las infracciones.

h) Intervención en el mercado de suelo y vivienda.

4.– La función pública urbanística se cumple y las potestades administrativas que le son inherentes se ejercen, en todo caso, de conformidad con los principios generales establecidos en este título.

CAPÍTULO II

PRINCIPIOS GENERALES DEL URBANISMO

Artículo 3.– Principio de desarrollo sostenible.

1.– La función pública urbanística asegura el uso racional y sostenible de los recursos naturales y define un modelo territorial que:

a) Propicia los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social.

b) Induce la integración de las exigencias propias del medio ambiente adecuado al desarrollo de la persona en las políticas públicas y las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado.

2.– El desarrollo sostenible procura a todas las personas el disfrute de la naturaleza y el paisaje así como del patrimonio cultural, arqueológico, histórico, artístico y arquitectónico.

3.– La ordenación urbanística asumirá, como criterios orientadores, los principios del desarrollo urbano siguientes:

a) La sostenibilidad ambiental, al objeto de que el consumo de los recursos hídricos y energéticos renovables no supere la capacidad de los ecosistemas para reponerlos y el ritmo de consumo de los recursos no renovables no supere el ritmo de sustitución de los recursos renovables duraderos, evitando igualmente que el ritmo de emisión de contaminantes supere la capacidad del aire, del agua y del suelo para absorberlos y procesarlos. A tal fin, la ordenación urbanística fomentará la utilización y aprovechamiento de energías renovables, la eficiencia energética, la minimización de producción de residuos y el ahorro de recursos naturales en los sistemas urbanos.

b) La protección de los recursos naturales propios del suelo, tanto por sus valores productivos como por ser referencia para la estrategia local de desarrollo urbanístico sostenible.

c) La ocupación sostenible del suelo, que contemple su rehabilitación y reutilización, así como el uso de las viviendas vacías, como opción preferente sobre el nuevo crecimiento, evitando la segregación y dispersión urbana para posibilitar el mantenimiento de la función primaria del territorio como base de la protección de los valores ambientales de los espacios urbanos, rurales y naturales y de la correcta integración y cohesión espacial de los diversos usos o actividades con el fin de reducir la generación de movilidad.

d) La construcción sostenible mediante la rehabilitación, dando prioridad a la regeneración del patrimonio construido y urbanizado en los núcleos originarios de la localidad y a la utilización de las viviendas vacías.

e) La movilidad sostenible, orientada a reducir el uso forzado e innecesario de los vehículos motorizados, dando prioridad a los medios de transporte respetuosos con el medio ambiente, mediante la planificación de su uso combinado.

Artículo 4.– Principio de subordinación al interés público.

1.– Únicamente el interés público legitima la ordenación de la utilización del suelo, en virtud de esta ley, por el planeamiento urbanístico.

2.– A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la potestad de ordenación urbanística se ejercerá observando en todo caso las siguientes reglas:

a) Información suficiente sobre la realidad existente y sobre una valoración razonable de la previsible evolución de ésta.

b) Ponderación razonada de todos los intereses y las necesidades, públicos y privados, de los fines de la función pública urbanística y de los principios que conforme a esta ley deben informarla.

c) Expresión en opciones y decisiones suficientemente motivadas y adecuadamente proporcionadas respecto a los objetivos perseguidos.

3.– El interés público que la ordenación urbanística habrá de garantizar se concreta especialmente en:

a) El derecho de todas las personas a acceder a una vivienda digna y adecuada a sus necesidades. Para ello, las administraciones públicas deberán planificar, clasificar, programar y destinar suelo para la construcción de las viviendas sometidas a algún régimen de protección pública y con destino a alojamientos para atender a las necesidades de la sociedad.

b) El derecho de todas las personas a un desarrollo económico equilibrado, para lo cual las administraciones públicas, podrán destinar suelo a la implantación de actividades económicas de fomento o interés público.

c) El derecho de la comunidad a participar en las plusvalías generadas por la acción urbanística.

d) El derecho de todas las personas al disfrute de un medio ambiente urbano y natural adecuado a sus necesidades.

e) El derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas al disfrute de los bienes integrantes del patrimonio cultural.

f) La obligación y la responsabilidad de las administraciones públicas competentes en la supervisión del cumplimiento de las previsiones de los planes urbanísticos en la calidad, cantidad y plazos de su ejecución.

g) El deber de las administraciones públicas de evitar, dentro de sus competencias, la especulación de suelo y vivienda, adoptando para ello todas las medidas necesarias para intervenir en el mercado de suelo y de bienes inmuebles.

4.– La satisfacción de derechos e intereses patrimoniales legítimos de cualesquiera sujetos, públicos o privados, debe producirse siempre en los términos de esta ley y de la ordenación urbanística, sin que en ningún caso pueda condicionar o determinar por sí sola el ejercicio de las potestades administrativas a que se refiere el apartado 3 del artículo 2 de esta ley, ni legitimar la desviación de dicho ejercicio respecto a los fines propios de éstas.

5.– Son nulas de pleno derecho las reservas de dispensación que se contengan en el planeamiento urbanístico y restantes normas urbanísticas así como las que otorguen las administraciones públicas competentes al margen de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 5.– Principio de competencia del planeamiento urbanístico.

Sólo la ordenación urbanística vincula el suelo a destinos y le atribuye usos mediante la clasificación y la calificación urbanísticas sin perjuicio de lo dispuesto legalmente para los instrumentos de ordenación territorial.

Artículo 6.– Principio de concertación.

1.– Las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco con competencias en materia sectorial, de ordenación territorial o urbanística prestarán la cooperación y asistencia que cualquier otra administración precise para el ejercicio de sus competencias. Así mismo, concertarán entre ellas, cuando proceda en los términos previstos en esta ley, sus actuaciones y la elaboración y tramitación de planes e instrumentos de ordenación y de ejecución en los que se formalicen.

2.– La concertación social tiene por objeto favorecer el cumplimiento de la función legal de ordenación urbanística, así como asegurar en todo caso el respeto de los usos atribuidos por éste al suelo.

Artículo 7.– Principio de coherencia de la ordenación urbanística.

1.– La ordenación urbanística despliega la eficacia que le es propia como una sola unidad.

2.– Todo acto de interpretación y aplicación de la ordenación urbanística debe realizarse de la manera más conforme con la coherencia y eficacia de éste, de acuerdo con su función legal, teniendo en cuenta en todo caso las siguientes reglas:

a) Los solapamientos, las imprecisiones y las contradicciones entre determinaciones distintas de igual rango se resolverán otorgando prevalencia, en primer lugar, a las determinaciones prescriptivas sobre las descriptivas, informativas o justificativas, y, en segundo lugar, a las escritas sobre las gráficas. En lo que se refiere a las superficies se estará siempre a la comprobación más precisa de las superficies reales.

b) Las disparidades y, en su caso, contradicciones entre determinaciones prescriptivas escritas se resolverán siempre a favor de la solución que sea más coherente con los objetivos explícitos de la ordenación urbanística o, en su defecto, la que suponga mayores superficies de dotaciones públicas o mejora de la calidad ambiental o resulte de mayor interés público.

c) Las disparidades y, en su caso, contradicciones entre determinaciones gráficas se resolverán siempre a favor de las ordenadas sobre una base cartográfica más precisa o, en su defecto, de una de menor escala.

Artículo 8.– Principio de participación ciudadana.

1.– La ordenación urbanística se formulará, tramitará, aprobará y ejecutará favoreciendo y facilitando la participación, en todas sus formas, de las personas físicas o jurídicas, con garantía de las expresamente previstas en esta ley.

2.– El principio de participación comportará el derecho a:

a) Comparecer como interesado, sin necesidad de acreditar legitimación especial, en los procedimientos de tramitación del planeamiento, de ejecución y de disciplina urbanística.

b) Acceder y obtener copia, en la forma que se determine por cada administración pública de la documentación que obre en los archivos de las administraciones públicas competentes, sin otras limitaciones que las generales establecidas en las leyes.

c) Ejercer en vía administrativa y judicial, sin necesidad de legitimación especial, las acciones pertinentes para exigir de las administraciones públicas y de los sujetos privados el cumplimiento de la legislación y la ordenación urbanística.

Artículo 9.– Principio de información pública.

1.– La totalidad de la documentación integrante del planeamiento en vigor tendrá carácter público. Para garantizar su publicidad, las administraciones públicas competentes, además de los anuncios y publicaciones oficiales, deberán:

a) Realizar y mantener ediciones actualizadas de los planes y ponerlas a disposición de la ciudadanía.

b) Insertar íntegramente los planes, actualizando su contenido, en un lugar de la red telemática de que dispongan y que sea de acceso libre.

c) Expedir, a solicitud de cualquier persona, certificaciones o copias certificadas de la ordenación urbanística aplicable a unos inmuebles concretos.

2.– Todas las personas físicas o jurídicas podrán actuar de acuerdo con la información que se consigne en los documentos expedidos conforme a la letra c) del párrafo anterior. La confianza en la veracidad y corrección de dicha información se presumirá legítima a los efectos, en su caso, de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas. En caso de error, los documentos expedidos no vinculan a la Administración, sin perjuicio de las indemnizaciones procedentes por daños y perjuicios.

3.– En la tramitación de los documentos de planeamiento, los ayuntamientos procurarán la información pública de sus contenidos, proyectos y previsiones mediante instrumentos de información indicativos y comparativos del estado actual y la imagen futura prevista por sus determinaciones.

TÍTULO II

CLASIFICACIÓN, CALIFICACIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO

CAPÍTULO I

CLASIFICACIÓN: CLASES Y CATEGORÍAS DE SUELO

Artículo 10.– Clasificación del suelo.

1.– Se entiende por clasificación del suelo la vinculación por la ordenación urbanística estructural de superficies concretas al régimen legal propio de las siguientes clases: urbano, urbanizable y no urbanizable.

2.– La ordenación urbanística, además:

a) Distingue, dentro de la clase de suelo urbano, las superficies que deben quedar adscritas a una de las dos categorías siguientes: suelo urbano consolidado, y suelo urbano no consolidado.

b) Distingue, dentro de la clase de suelo urbanizable, las superficies que deben quedar adscritas a una de las dos categorías siguientes: suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado.

Artículo 11.– Clasificación del suelo urbano.

1.– Procederá la clasificación como suelo urbano de los terrenos ya transformados, que estén integrados o sean integrables en la trama urbana existente y asumida por el propio plan general que realice la clasificación:

a) Por contar, como mínimo, con acceso rodado por vías pavimentadas y de uso público efectivo, abastecimiento de agua, evacuación de aguas pluviales y fecales y suministro de energía eléctrica en baja tensión; con dimensión, caudal, capacidad y tensión suficientes para proporcionar servicios adecuados tanto a la edificación existente como a la prevista por la ordenación urbanística.

b) Cuando los terrenos, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el párrafo anterior, tengan su ordenación consolidada, por ocupar la edificación, al menos, dos terceras partes de los espacios aptos para la misma según la ordenación urbanística que para ellos se proponga.

2.– Los terrenos de la clase de suelo urbanizable adquieren la condición de suelo urbano desde que, habiendo sido urbanizados en ejecución de actuación integrada legitimada por la ordenación urbanística idónea a tal fin, se produzca la entrega a la Administración, previa su recepción por ésta, de las correspondientes obras de urbanización, sin perjuicio de lo previsto para las juntas de conservación en esta ley.

3.– Los terrenos clasificados como suelo urbano conforme a lo dispuesto en el presente artículo deberán ser adscritos a las siguientes categorías:

a) Suelo urbano consolidado, integrado por los terrenos a que se refiere el apartado 1 del presente artículo, cuando estén urbanizados o tengan la condición de solares y no se encuentren comprendidos en el apartado siguiente.

b) Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que la ordenación urbanística adscriba a esta clase de suelo por concurrir alguna de las siguientes circunstancias:

1.– Carecer de urbanización consolidada por:

a) No comprender la urbanización existente las dotaciones, servicios e infraestructuras precisos exigidos por la ordenación urbanística o carecer unos y otros de la proporción, las dimensiones o las características adecuadas exigidas por la misma para servir a la edificación que sobre ellos exista o se hubiera de construir.

b) Precisar la urbanización existente de renovación, mejora o rehabilitación que deba ser realizada mediante la transformación urbanística derivada de la reordenación o renovación urbana, incluidas las dirigidas a establecimiento de dotaciones.

2.– Atribuirle la ordenación una edificabilidad urbanística ponderada superior respecto a la previa existente.

Artículo 12.– Condición de solar. Adquisición y pérdida.

1.– Es solar la superficie de suelo urbano que cumpla todos los siguientes requisitos:

a) Que por sus dimensiones y características tenga la condición de parcela susceptible de edificación.

b) Que esté dotada de ordenación pormenorizada por el correspondiente plan de ordenación urbanística.

c) Que esté urbanizada conforme a las determinaciones pertinentes del planeamiento urbanístico y observando las alineaciones y rasantes fijadas por éste o en aplicación del mismo.

2.– No se considerarán solares las parcelas que hayan obtenido su urbanización al margen del desarrollo y ejecución de una actuación aislada o integrada de acuerdo con la legislación.

3.– Sin perjuicio de las mayores exigencias que pueda establecer el plan general, la urbanización mínima requerida a los efectos de la letra c) del párrafo primero es la resultante de la dotación al menos con los siguientes servicios:

a) Acceso rodado por vías pavimentadas y de uso público efectivo, debiendo presentar estas características todas las vías a que dé frente la parcela. Únicamente son idóneas para otorgar la condición de solar las vías municipales urbanas y las restantes mientras sean públicas y discurran por suelo urbano.

b) Acceso peatonal, encintado de aceras y alumbrado público en todas las vías a que dé frente la parcela.