

Claves de La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

URÍA MENÉNDEZ

En memoria de Rodrigo Uría Meruéndano,
que siempre supo darnos acertados consejos
y nos contagió su entusiasmo por la vida, el
Derecho y las cosas bien hechas.

Advertencia

La presente guía tiene una finalidad exclusivamente divulgativa en relación con determinados aspectos de la normativa española sobre la Ley del suelo. En consecuencia, la información y comentarios que aquí se reflejan son de carácter general y no constituyen asesoramiento jurídico de ningún tipo.

La presente guía está actualizada a 13 de septiembre de 2007 y Uría Menéndez no asume compromiso alguno de actualización o revisión de su contenido.

AUTORES (por orden de aparición)

Héctor Nogués Galdón, Abogado Asociado Senior del Departamento de Inmobiliario, Urbanismo y Medio Ambiente (DIUM) (Valencia): Preguntas 1, 2, 3 y 4

Ignacio Pérez Dapena, Abogado Asociado Principal del DIUM (Bilbao): Preguntas 5, 6, 7 y 8

Rafael Jiménez Mateo, Abogado Asociado Senior del DIUM (Madrid): Preguntas 9 y 10

Jordi Viguer Pont, Abogado Asociado Senior del Departamento de Público y Procesal (Barcelona): Preguntas 11 y 12

Felipe Iglesias González, Consultor del DIUM (Madrid) y Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid: Preguntas 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 44 y 45

Antonio Gómez Cid, Abogado Asociado Principal del DIUM (Madrid): Preguntas 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 28

Yásser Harbi Mustafá Tomás, Abogado Asociado Principal del DIUM (Valencia): Preguntas 29, 30, 31, 32, 33, 34 y 35

Juan Espinosa Baviera, Abogado Asociado Senior del DIUM (Valencia): Preguntas 36 y 37

David Blanquer Criado, Consultor del Departamento de Público y Procesal (Madrid) y Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Jaume I: Preguntas 39 y 41

Eduardo M. Muñoz Suarez, Abogado Asociado Senior del DIUM (Valencia): Preguntas 38 y 40

Francisco Bengoetxea Arrieta, Abogado Asociado Senior del DIUM (Madrid): Preguntas 42 y 43

ÍNDICE de PREGUNTAS

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. ¿Cuáles son los fines básicos de la nueva Ley de suelo estatal? | 13 |
| 2. ¿Cuáles son los derechos de los ciudadanos en materia urbanística?..... | 15 |
| 3. ¿Cuáles son los deberes de los ciudadanos en materia urbanística?..... | 17 |
| 4. ¿Cómo se articula el derecho de iniciativa de los particulares para la actividad de ejecución de la urbanización?..... | 19 |
| 5. ¿Cuál es el contenido del derecho de consulta sobre criterios y previsiones urbanísticas? | 21 |
| 6. ¿Cuál es el alcance del derecho del propietario a construir en su terreno? 23 | |
| 7. ¿Qué significa que el régimen urbanístico de la propiedad tiene carácter estatutario? | 25 |
| 8. ¿Cuándo se patrimonializa la edificabilidad?..... | 27 |
| 9. ¿Cuáles son las facultades de un propietario de suelo? | 29 |
| 10. ¿Cuáles son los deberes y cargas del derecho de propiedad del suelo?.... | 31 |
| 11. ¿Cuáles son los criterios básicos de utilización del suelo que deben respetar las normas urbanísticas autonómicas? | 33 |
| 12. ¿Cuáles son los requisitos de publicidad y eficacia en la gestión urbanística establecidos por la Ley?..... | 35 |
| 13. ¿Cuál es el nivel de reserva de vivienda protegida exigido por la nueva Ley?..... | 37 |
| 14. ¿Cuándo un terreno se encuentra en la situación de suelo rural? | 41 |
| 15. ¿Cuándo un terreno se encuentra en situación de suelo urbanizado?..... | 45 |
| 16. ¿La aparición de las situaciones de suelo rural y urbanizado significa la desaparición de las actuales clases de suelo? | 47 |
| 17. ¿Qué es una actuación de urbanización?..... | 51 |
| 18. ¿Qué es una actuación de dotación? | 53 |
| 19. ¿Cuáles son los deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística?..... | 57 |
| 20. ¿Cuáles son los criterios de sostenibilidad fijados en la Ley y su alcance real?..... | 61 |
| 21. ¿Cuál es la cesión de aprovechamiento que prevé la Ley? | 63 |
| 22. ¿Qué límites se establecen para los convenios urbanísticos? | 65 |
| 23. ¿Cuál es la distinción entre finca y parcela?..... | 67 |
| 24. ¿Cuáles son los límites de las segregaciones? | 69 |
| 25. ¿Cuál es el nuevo régimen de las parcelas superpuestas? | 71 |
| 26. ¿Cómo afecta la transmisión de un terreno al cumplimiento de deberes urbanísticos?..... | 73 |

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 27. ¿Qué contenido obligatorio debe hacerse constar en las escrituras de compraventa?..... | 75 |
| 28. ¿Cuáles son las novedades legales en las declaraciones de obra nueva?..... | 77 |
| 29. ¿Cuáles son las principales novedades en el régimen de valoraciones?.... | 79 |
| 30. ¿Cuál es el ámbito de aplicación del nuevo régimen de valoraciones y el momento de referencia a efectos de valoración? | 81 |
| 31. ¿Cómo se valora el suelo rural? | 83 |
| 32. ¿Cómo se valora el suelo urbanizado?..... | 85 |
| 33. ¿Cómo se valora la facultad de participación en actuaciones de nueva urbanización?..... | 87 |
| 34. ¿Cómo se valora la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación?..... | 89 |
| 35. ¿Cómo se valora el suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas?..... | 91 |
| 36. ¿Cuáles son las novedades legales en materia de expropiación forzosa?.. | 93 |
| 37. ¿Cuáles son las novedades legales sobre el derecho de reversión y tasación? | 95 |
| 38. ¿Cuáles son las novedades legales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración en el ámbito urbanístico? | 97 |
| 39. ¿Cuáles son las novedades legales relativas a patrimonios públicos de suelo? | 99 |
| 40. ¿Cuál es el régimen de venta y sustitución forzosa?..... | 103 |
| 41. ¿Cuáles son las novedades legales en materia de derecho de superficie?. | 105 |
| 42. ¿Qué novedades introduce la Ley en relación con los bienes públicos?.... | 109 |
| 43. ¿Qué novedades introducen legales en materia de régimen local?..... | 111 |
| 44. ¿Cuáles son los efectos de la previsión de realización de un Texto Refundido? | 113 |
| 45. ¿Cuándo entró en vigor la Ley?..... | 117 |
| • Texto de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo | 119 |
| • Contactos de Urbanismo de UM..... | 159 |
| • Contactos de oficinas de UM | 161 |

ABREVIATURAS UTILIZADAS

L9/06: Ley 9/2006, de 28, de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el MEDIO AMBIENTE.

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local

LOE: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación

LRJAP: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

LS/76: Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976

LS/98: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones

LS/07: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo

PPS: Patrimonio Público de Suelo

RAMINP: Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas

RDU: Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística

RDUMA: Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente

RGU: Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística

RJ: Repertorio de Jurisprudencia de Aranzadi (Westlaw)

RPU: Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico

RSCL: Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

TRLS/92: Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio

TC: Tribunal Constitucional

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local

PREÁMBULO

Las páginas que el lector tiene en sus manos constituyen un trabajo colectivo realizado, bajo el impulso de Diego Armero, por buena parte del equipo de urbanismo de URÍA MENÉNDEZ, que se integra en el Área de Derecho Inmobiliario, Urbanismo y Medio Ambiente (DIUM). Que el equipo humano de abogados especializados en urbanismo se integre en el DIUM da buena cuenta de la importancia que URÍA MENÉNDEZ otorga a la materia prima del negocio inmobiliario y que no es otra que el suelo, por considerar que, naturalmente, cualquier actuación inmobiliaria tiene un componente urbanístico.

Hemos pretendido hacer una guía sencilla y ágil de las principales cuestiones que plantea la aplicación práctica de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, aprobada recientemente por las Cortes Generales. Por lo tanto, el tono de este estudio es eminentemente didáctico; con él pretendemos dar respuesta a las cuestiones más relevantes que hemos deducido de la Ley. Prescindimos conscientemente de las notas a pie de página y de otros análisis de carácter académico que, sin duda, se podrán encontrar en otras obras. El lector juzgará si hemos cumplido el objetivo marcado.

Hemos creído necesario hacer este tipo de estudio a la vista de la importancia práctica de la nueva Ley estatal de suelo. Es cierto que la fuente primaria de la legislación urbanística procede de las Comunidades Autónomas, como no podría ser de otra forma a la vista de que todas ellas han asumido competencias exclusivas en materia de urbanismo. Pero no deja de ser cierto también que, conforme a la propia Constitución, el Estado es titular de diversas competencias que justifican un papel estatal relevante en la regulación no sólo del derecho de propiedad del suelo, sino también en múltiples aspectos que inciden en la actuación urbanística. La realidad es que la práctica del urbanismo es distinta desde la entrada en vigor de la nueva Ley estatal.

De la Ley de suelo estatal se ha hecho hincapié en el nuevo régimen de valoraciones, en la obligatoriedad de reservar parte de la edificabilidad para viviendas con protección pública o la fijación de la cesión de aprovechamiento urbanístico en una horquilla del 5-15 %, superando la banda 0-10 % existente hasta el momento. Pero la Ley aporta otras muchas novedades que hemos querido poner de manifiesto. Baste con citar, a estos efectos, los límites establecidos para los convenios urbanísticos, la distinción entre finca y parcela o los límites para la realización de revisiones del planeamiento.

Madrid, 30 de julio de 2007.

Felipe Iglesias González

Profesor titular de Derecho administrativo de la Universidad Autónoma de Madrid, Consultor de URÍA MENÉNDEZ y Coordinador del presente trabajo.

El objeto de la Ley de suelo de 10 de mayo de 2007 (“LS/07”) es **renovar la regulación**, hasta el momento recogida en la Ley 6/1998, de las cuatro principales materias relacionadas con el elemento suelo cuya competencia legislativa se atribuye por la Constitución al Estado; a saber: **(I)** las condiciones básicas que garantizan la **igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes** constitucionales en todo el territorio estatal; **(II)** las **valoraciones** del suelo y de los elementos y derechos que existan sobre él, a los efectos de verificar las operaciones de reparto de los beneficios y cargas urbanísticas (como son, entre otras, las reparcelaciones), así como de fijar el justiprecio en expropiaciones y ventas forzosas; **(III)** la **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas por acciones u omisiones relacionadas con la actividad urbanística; y **(IV)** el establecimiento de las **bases económicas y medioambientales** del régimen jurídico del suelo (art. 1).

La LS/07 se propone autolimitarse en su acción normativa de forma más estricta a como lo hicieron las leyes que la precedieron, con el objetivo de garantizar la efectividad de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, hasta el punto de que, según dice su preámbulo, prescinde “*por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo*”. Esto no le impide definir lo que denomina “*situaciones*” del suelo, y ello, precisamente, para establecer referencias materiales y jurídicas sobre las que basar la regulación sustantiva que contiene la propia Ley.

Acaso, la novedad más llamativa sea esta sustitución de la tradicional clasificación del suelo que venía fijándose en las leyes estatales (urbano, consolidado y no consolidado, urbanizable y no urbanizable), por una aparentemente más simple **división del suelo en urbanizado y rural** (que luego se bifurcan para determinar un cuadro de hipótesis cuya descripción, en el fondo, está cercana a las clases previstas en las leyes anteriores). Como decíamos, se parte de esta dualidad de situaciones para atribuir un régimen básico de derechos y deberes a los propietarios de cada una de ellas, así como para determinar las reglas de valoración que serán aplicables a una y otra. Todo ello se desarrollará con mayor detalle en sucesivos apartados de este trabajo, pero conviene ahora adelantar que uno de los efectos más comentados de la LS/07 consiste en que, a la hora de valorarlo, **el suelo que antes era urbanizable, pero que**

no estaba efectivamente urbanizado, se considerará como rural. La consecuencia es que en el cálculo del valor de ese suelo no se incorporará el aprovechamiento urbanístico que le atribuya el planeamiento.

La proclamada reducción de su alcance regulador tampoco obsta para que la LS/07 exprese el *“fin común”* que deben perseguir las políticas públicas de ordenación del suelo, y que consiste en garantizar *“la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible”* (art. 2). Se propugnan objetivos ya ampliamente positivizados por las distintas normas autonómicas y que, al fin y al cabo, proceden del principio de **utilización racional de los recursos naturales** que, por mandato del artículo 45.2 de la Constitución, deben informar la actuación de todos los poderes públicos. Tales finalidades generales podrían concretarse en las siguientes: (I) conservación y mejora de la naturaleza, (II) protección del patrimonio cultural y del paisaje (art. 46 C.E.); (II) preservación del suelo que no sea necesario o idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; y (III) eficiencia en la ocupación del suelo.

Ahora bien, lo anterior debe cohonestarse con otro principio rector, como es el de garantizar la eficacia del **derecho de los ciudadanos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada** (art. 47 C.E.). Y en esta dialéctica debe buscarse la explicación a la directriz que la LS/07 dirige a los poderes públicos para que busquen un equilibrio en las medidas de ordenación territorial y urbanística que adopten, *“favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo”* (art. 2.3.1º).

Como fórmula general que puede ser óptima para hacer converger todos los anteriores objetivos primordiales, y en línea con las más recientes leyes autonómicas y recomendaciones de la Unión Europea, el preámbulo de la LS/07 encarece el **modelo de ciudad compacta** y enfatiza la idea de **regeneración de la ciudad existente**.

Hemos de comenzar indicando que en este apartado y en el siguiente nos estamos refiriendo a las *“condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de (todos) los ciudadanos (...) con independencia de cuáles sean su actividad o su patrimonio”*, y ello porque *“la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende (...) deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano”* (preámbulo de la LS/07). Por su parte, los propietarios de suelo tienen un régimen propio y adicional, que es objeto de otro punto de estos comentarios.

La otra consideración de carácter general que ha de tenerse en cuenta es que el estatuto jurídico de la ciudadanía en relación con la materia urbanística debe ser concretado por las legislaciones autonómicas, a las que, por corresponderles competencialmente ese cometido, se remite cada uno de los apartados del artículo 4 de la LS/07 (regulador de los derechos de los ciudadanos). Ahora bien, en todo caso, para garantizar la igualdad en todo el Estado, las leyes urbanísticas habrán de reconocer y desarrollar los siguientes derechos básicos:

- (I) A disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Destaquemos que, respecto de la formulación que hace de este derecho el artículo 47.1º de la Constitución, la LS/07 incorpora dos principios: (a) el de accesibilidad, en virtud del cual debe garantizarse que la concepción y diseño de las viviendas se ajuste a las necesidades de las personas (pensemos en quienes sufren algún tipo de limitación en su movilidad); (b) el de ausencia de ruido u otras inmisiones contaminantes que superen los límites máximos y que perturben lo que debe ser *“un medio ambiente y un paisaje adecuados”*, que puede entenderse como una concreción del deber general de proteger el medio ambiente, recogido en el artículo 45 de la Constitución.
- (II) A la accesibilidad *“universal”* y en condiciones no discriminatorias a las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público.

En la misma dirección de los dos anteriores derechos básicos, poco antes de aprobarse la LS/07 se dictó el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las

condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones.

- (III) Al acceso a la información y obtención de copias o certificaciones en relación con la ordenación territorial y urbanística y la evaluación ambiental. En particular, se otorga el derecho a obtener información por escrito y *“en plazo razonable”* sobre el régimen urbanístico aplicable a fincas determinadas.
- (IV) A la participación en los procedimientos de tramitación de los instrumentos de ordenación y ejecución en materia territorial, urbanística y de evaluación ambiental (derecho que el artículo 3.2.c de la LS/07 extiende a las entidades representativas de los intereses afectados). La LS/07 se dispone, por tanto, en línea con las precedentes leyes 9/2006 y 12/2006, como reguladora de los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.
- (V) A ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones sobre ordenación territorial y urbanística y evaluación ambiental. Esta clásica legitimación procesal general, que se basa en una suerte de presunción legal de que todo ciudadano tiene un interés legítimo en que se cumpla la normativa en esas materias, se recoge hoy en las distintas Leyes autonómicas. Veáanse, en este sentido:

(I) art. 8.2.c) Ley 2/2006, de 30 junio, del suelo y urbanismo del País Vasco; (II) art. 13 Ley 5/2006, de 2 mayo, por la que se aprueban las normas reguladoras de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja; (III) art. 7 Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana; (IV) art. 12 Texto Refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 26 julio; (V) art. 212 Texto Refundido de la Ley del suelo de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2005, de 10 junio; (VI) art. 8.2.d) Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 28 diciembre; (VII) d.a. 4ª Ley 9/2002, de 30 diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia; (VIII) art. 9 Ley Foral 35/2002, de 20 diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra; (IX) art. 6.1 Ley 7/2002, de 17 diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía; (X) art. 7.1º Ley 15/2001, de 14 diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura; (XI) art. 8.k) Ley 2/2001, de 25 junio, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria; (XII) art. 150 Ley 5/1999, de 8 abril, por las que se aprueban las normas reguladoras de urbanismo de Castilla y León; o (XIII) art. 10 Ley 5/1999, de 25 marzo, que aprueba las normas reguladoras de la actividad urbanística de Aragón.

El estatuto jurídico de los ciudadanos en relación con el suelo y el urbanismo se completa con la elaboración de un catálogo de deberes, asimismo básicos, que se asientan en la idea de **respeto y uso racional del territorio y sus valores ambientales** (en desarrollo del artículo 45 de la Constitución). Se trata, en concreto, de los siguientes deberes (art. 5 LS/07):

- (I) De respetar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, y de contribuir a su preservación.
- (II) De respetar y hacer un uso racional y adecuado de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos, y abstenerse de realizar cualquier acto que lesione estos elementos o los derechos de terceros.
- (III) De cumplir los requisitos legales en el ejercicio de actividades que se califiquen como molestas, insalubres, nocivas o peligrosas, y de paliar sus efectos utilizando las mejores técnicas disponibles en cada momento.

En términos más contundentes que los de la Ley 6/1998 (art. 4), la LS/07 reconoce el derecho de iniciativa de los particulares, **sean o no propietarios de los terrenos** y en ejercicio del derecho de **libertad de empresa** (art. 38 C.E.), para llevar a cabo la actividad de ejecución de la urbanización (art. 6.a). Eso sí, siquiera sea implícitamente, atribuye a la Administración la potestad de acometer las actuaciones de ejecución del planeamiento por sí y con exclusión de la gestión indirecta.

Por vez primera, la legislación estatal de suelo toma conciencia del debate suscitado en los últimos tiempos acerca de si la adjudicación por los poderes públicos de obras de urbanización a particulares ha de considerarse sujeta a la normativa de contratación administrativa (en particular, a la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, y las normas que la desarrollan). Por esta razón, la LS/07 dispone expresamente que el procedimiento correspondiente deberá someterse a **publicidad y concurrencia**, y que la adjudicación tendrá que realizarse sobre la base de criterios que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de la actuación urbanística de que se trate. Lo anterior no excluye que la Ley estatal siga planteando la posibilidad de que la legislación autonómica reconozca en esta cuestión determinados **privilegios a favor de los propietarios de suelo**.

Es de resaltar que, si bien la LS/07 se refiere únicamente a la iniciativa particular para la ejecución de la urbanización, lo cierto es que la mayoría de las legislaciones autonómicas, mediante la institución del agente urbanizador, han reconocido la iniciativa privada para la gestión integral de la actividad de ejecución del planeamiento, incluyendo la formulación (incluso tramitación) de los instrumentos urbanísticos previos necesarios para llevar a efecto esa urbanización.

Pues bien, por su estrecha relación con lo indicado en los dos párrafos anteriores, puede resultar de interés mencionar la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana. Por las notorias desavenencias entre la Comunidad Valenciana y las instituciones europeas al respecto, ésta ha sido la primera Ley urbanística que ha profundizado en la mimetización de los procedimientos contractuales públicos a la hora de regular la adjudicación de las obras de urbanización. La solución que ha dado esta ley consiste, a grandes rasgos, en

obligar a quien ejerza la condición de urbanizador a que licite el contrato de obras de urbanización, mediante concurso o subasta públicos, siempre que el presupuesto de ejecución supere el umbral comunitario -hoy, 5.278.000 €- (art. 120). Sin embargo, en línea con lo previsto ahora por la LS/07, exime de la aplicación del procedimiento concurrencial y público cuando, aunque se sobrepase ese límite cuantitativo, la actuación urbanística afecte a terrenos de un único propietario o cuando así lo acuerde la totalidad de los propietarios.

Dicho lo cual, no hay que olvidar que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su conocida Sentencia Scala, de 12 de julio de 2002, y a pesar de que su planteamiento pueda ser jurídicamente rebatible, postuló que la ejecución de obras de urbanización cuyo coste supere los límites mínimos previstos por las Directivas debe estar precedida del procedimiento de adjudicación legalmente previsto para los contratos administrativos de obra. Este principio se respetaría, no sólo si es la propia Administración municipal quien aplica tal procedimiento, sino también si la legislación nacional garantiza *“que la administración municipal obligue al encargado de la urbanización (...), mediante los acuerdos que celebra con él, a realizar las obras convenidas recurriendo a los procedimientos previstos por la Directiva”*. Esta jurisprudencia podría poner en tela de juicio las prerrogativas de los propietarios a las que se refiere el artículo 6.a) *“in fine”* de la LS/07.

La LS/07 muestra una gran preocupación por la transparencia y porque el **derecho a obtener información** urbanística no sólo sea una realidad, sino que además ofrezca seguridad jurídica cuando la información haya sido solicitada por los sujetos que tienen el derecho a la iniciativa para comenzar la actividad de ejecución de urbanización.

Son varios los preceptos que la LS/07 dedica a garantizar este derecho, tanto a nivel de principio, ordenando al legislador autonómico que garantice el derecho a la información de los ciudadanos afectados por los procesos de gestión, como de base, para regular sus distintas manifestaciones y **modalidades básicas**, que son:

- (I) **La información directa.** La LS/07 reconoce en su artículo 4.c) el derecho de todos los ciudadanos a consultar y acceder directamente y de modo personal a la información de que disponga la Administración. Además, y con objeto de hacer efectivo ese derecho, su Disposición Adicional Novena modifica la LBRL mediante la adición de un nuevo artículo 70 ter, que obliga a la Administración a tener a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación y planeamiento, de los documentos de gestión y los convenios urbanísticos, y a publicar y difundir esa información actualizada por medios telemáticos.
- (II) **La información por escrito.** Por su parte, el artículo 4.d) de la LS/07 otorga a todos los ciudadanos el derecho a obtener la información por escrito de las condiciones urbanísticas aplicables a una determinada finca, como respuesta a una solicitud formulada asimismo por escrito.

Sin embargo, la gran novedad de la LS/07 en esta materia es que su artículo 6.b) introduce un nuevo medio de obtención de información, que denomina "*derecho de consulta*", cuya finalidad es permitir que aquellos sujetos que tienen la iniciativa en la ejecución de la urbanización obtengan de la Administración un pronunciamiento vinculante sobre los criterios y pautas que hay que observar para la elaboración de los documentos necesarios a tal fin.

Las principales características de este derecho de consulta son las siguientes:

- (I) **Legitimación activa.** El ejercicio del derecho de consulta queda reservado a aquellos sujetos, sean o no propietarios del suelo, que tienen la iniciativa para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la Administración.

- (II) **Forma.** La consulta ha de realizarse por escrito y la Administración debe resolver de la misma forma.
- (III) **Objeto.** El derecho de consulta permite obtener información de la Administración sobre los criterios y previsiones de la ordenación y de las obras de urbanización que deban ejecutarse.
- (IV) **Plazo para resolver.** Salvo que una norma con rango de Ley disponga lo contrario, el plazo máximo de contestación a la consulta por la Administración no puede exceder de tres meses.
- (V) **Vinculación a la información.** Una vez contestada la consulta, la Administración queda vinculada por los criterios y previsiones facilitadas durante el plazo en que la respuesta deba surtir efectos, de tal forma que, si la Administración altera posteriormente esos criterios antes del vencimiento del plazo, el afectado queda facultado para ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial y reclamar una indemnización por los gastos en que haya incurrido por la elaboración de los proyectos elaborados de acuerdo con dicha información que resulten inútiles.

Conviene hacer notar que este derecho de indemnización es complementario al reconocido con carácter general en el apartado a) del artículo 30 de la LS/07, que contempla como supuesto indemnizatorio la alteración de las condiciones del ejercicio de la urbanización siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo. Consecuentemente, el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 6. b), que depende de que la modificación de las previsiones tenga lugar en el plazo durante el cual deberá surtir efectos la respuesta de la Administración, podrá ejercitarse incluso una vez superados los plazos previstos para la ejecución del plan.

La LS/07 parte de una concepción similar a la de su predecesora y reconoce que el derecho de propiedad presupone el derecho a edificar, sobre el vuelo y subsuelo, las construcciones, instalaciones o edificaciones permitidas por la ordenación urbanística. Por tanto, **el derecho a edificar** no se adquiere con el otorgamiento de la correspondiente licencia, sino que forma parte del contenido del derecho de propiedad, siendo la licencia un mero mecanismo de intervención administrativa para verificar que lo proyectado se ajusta a la ordenación aplicable.

El derecho a edificar se sujeta, no obstante, a una serie de **limitaciones y condiciones** con objeto de que se ejercite dentro de los límites de la ordenación urbanística y una vez cumplidas las obligaciones previstas en la legislación para la promoción de actuaciones de transformación urbanística, de tal forma que el terreno alcance la configuración física y jurídica precisa en cada caso. En concreto, el derecho a edificar exige:

- (I) Que el terreno se emplace en un ámbito que cuente con la clasificación y calificación adecuada de acuerdo con la normativa aplicable.
- (II) Que el terreno adquiera las condiciones físicas y jurídicas requeridas por la legislación urbanística y el planeamiento, para lo que resultará preciso la previa aprobación de los instrumentos de gestión, la ejecución de las obras de urbanización y la cesión de los terrenos y porcentajes de edificabilidad.
- (III) El cumplimiento de los plazos establecidos en la normativa autonómica aplicable, tanto para edificar como para urbanizar previamente la parcela, so pena de que la Administración actuante pueda ejercitar los mecanismos de intervención previstos en cada caso, entre los que suele encontrarse la facultad de expropiación.
- (IV) Que se observe la ordenación territorial y urbanística aplicable al terreno.
- (V) El respeto a las limitaciones y servidumbres impuestas para la defensa y protección del dominio público en las distintas normas sectoriales que regulan las propiedades públicas.

Conviene precisar que el derecho a edificar no es exclusivo de los terrenos que se encuentren en suelos urbanizables, sino que también se reconocen a los propietarios de **suelo rural**

ciertas facultadas para realizar edificaciones y construcciones (I) vinculadas a su naturaleza o (II), incluso excepcionalmente, cuando no tengan esa vinculación, siempre que se trate de actos o usos de interés público o social o que deban emplazarse en dicho medio, y que se siga el procedimiento previsto en la legislación autonómica para autorizar este tipo de intervenciones.

Respecto a la posibilidad de emplazar en suelo rural **construcciones no vinculadas a usos agropecuarios**, debe recordarse que, según el criterio sentado por el Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 26 noviembre 2002 (RJ 10386), constituye una excepción a *“una norma general prohibitiva de muy preciso fundamento, de salvaguarda de la naturaleza en su estado original”*, y que, por ello, *“tales autorizaciones han de ser interpretadas en sentido siempre restrictivo y tras haber quedado perfectamente acreditados los condicionamientos expresados que permiten autorizar esas construcciones en suelo no urbanizable”* (en idénticos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 marzo 2002 -RJ 2670). Y, por ello, a la hora de autorizar construcciones en suelo no urbanizable debe examinarse no sólo la posible concurrencia del interés público de la actuación, sino muy especialmente las razones determinantes de la necesidad de emplazarla en el medio rural (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 diciembre 2001-RJ 1560- y 25 abril 2001-RJ 4677).

Por último, debe destacarse que el ejercicio del derecho a edificar en suelo rural que no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización también comporta ciertos límites y obligaciones similares a los del suelo urbanizado, siendo lo más significativo que la LS/07 ofrece expresa cobertura a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas impongan la obligación de satisfacer **prestaciones patrimoniales** para legitimar usos privados en suelo rural que no estén vinculados a su explotación primaria, es decir, el pago de determinados importes o la cesión de suelo.

De esta forma, La LS/07 zanja la polémica doctrinal existente sobre la constitucionalidad de los cánones urbanísticos previstos en algunas normas autonómicas para la ejecución de edificaciones en suelo rústico, dejando abierto el debate acerca de cuándo existe esa *“vinculación a la explotación primaria”*, tema que no es pacífico en relación a determinadas instalaciones que no explotan directamente los recursos naturales del suelo, pero sí otros estrechamente conectados con él, como los parques eólicos, huertas solares, saltos de agua, etc.

¿QUÉ SIGNIFICA QUE EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD TIENE CARÁCTER ESTATUTARIO?

Decir que la propiedad inmobiliaria tiene **carácter estatutario** significa que su contenido será en cada momento el que se derive de la ordenación urbanística, y serán los planes los que configuren en cada caso el derecho de propiedad sobre el suelo. El propietario no tiene, en principio, sino una aptitud inicial para edificar los terrenos en la forma que el plan establezca, pero el planeamiento no otorga por sí solo el derecho a edificar, sino que éste se condiciona al efectivo cumplimiento de las obligaciones y cargas que se imponen al propietario dentro de los plazos previstos en el propio plan.

En consecuencia, esa aptitud inicial para edificar que el plan confiere no se materializará sino tras el cumplimiento de una serie de deberes que la legislación urbanística establece a cargo del propietario. El cumplimiento de los deberes urbanísticos comporta la adquisición gradual de determinados derechos, siendo el corolario de esta relación derechos-deberes urbanísticos la adquisición del derecho a edificar mediante la correspondiente licencia urbanística y el derecho a la edificación, es decir, la inscripción de la obra nueva realizada en el Registro de la Propiedad. Por otra parte, salvo en los casos expresamente contemplados en las leyes, las limitaciones singulares derivadas del planeamiento o de la legislación sectorial aplicable no conferirán derecho a indemnización.

El carácter estatutario del derecho de propiedad del suelo fue proclamado por primera vez por la **Ley del Suelo de 1956** (artículo 61) y ha pasado con diversas fórmulas aunque con identidad de contenidos a la **LS/76** (artículo 66), al **Texto Refundido de 1992** (artículo 8) y a la **LS/98** (artículo 2).

Por su parte, la **jurisprudencia** ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en innumerables ocasiones (a título de ejemplo, véanse las SSTs de 25 de enero de 1983 -RJ. 309-, de 27 de marzo de 1991 -RJ. 2226-, de 9 de septiembre de 1991 -RJ. 6816-, de 16 de julio de 1997 -RJ. 6121- o de 6 de marzo de 1998 -RJ. 2491-, entre otras muchas).

La **LS/07** proclama en su artículo 7.1 el carácter estatutario del derecho de propiedad del suelo, siguiendo así la línea ya iniciada por las leyes anteriores. Este carácter estatutario de la propiedad resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Se mantiene también la concepción de la propiedad "*activa*", tradicional en nuestro Derecho desde 1956, de modo que "*la previsión de la edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra*

en el contenido del derecho de propiedad del suelo”, sino que “la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística” (artículo 7.2).

Existen, sin embargo, en la LS/07 algunas **diferencias** en la configuración del estatuto de la propiedad del suelo en relación con la legislación anterior. Según se explica en su Exposición de Motivos, uno de los objetivos de la nueva Ley es abordar el estatuto de los derechos sobre el suelo superando la óptica tradicional centrada exclusivamente en el derecho de propiedad. Y ese objetivo se traduce en la definición de tres estatutos subjetivos básicos:

- (a) El de la **ciudadanía en general** en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de toda persona con independencia de su actividad o patrimonio (artículos 4 y 5).
- (b) El régimen de la **iniciativa privada urbanística**, que, en los términos en que la configure la legislación urbanística, ya no se limita a los propietarios, sino que se abre a la competencia de terceros (artículo 6). La razón de ser de este cambio se encuentra en que se considera que esta iniciativa es una actividad económica de interés general que afecta no sólo al derecho de propiedad, sino también a otros derechos constitucionales como la participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y el derecho a una vivienda digna. De este modo, la gestión de la urbanización puede encomendarse a la Administración (en cuanto servicio público), pero también a particulares no propietarios.
- (c) Por último, **el estatuto de la propiedad del suelo**, definido al modo tradicional como una combinación de facultades y deberes, pero entre los que ya no se encuentra el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas.

Con estas precisiones, las **facultades y deberes** de los propietarios que en la LS/07 integran el derecho de propiedad del suelo son las que se definen en los artículos 8 (facultades) y 9 (deberes y cargas).

La LS/07 sigue un modelo de la propiedad urbanística próximo al de la LS/98, aunque con ciertas diferencias en su filosofía de indudable trascendencia en el diseño de los criterios establecidos para las valoraciones del suelo. Para mejor comprensión de la cuestión resulta inevitable realizar una breve referencia a la **evolución legislativa** sufrida desde la LS/92.

La LS/92 desvinculaba el contenido urbanístico del núcleo esencial de la propiedad del suelo y hacía depender su adquisición o patrimonialización gradual del cumplimiento de una serie de peldaños sucesivos. De esta forma, durante la vigencia de la LS/92 las facultades urbanísticas, esto es, (I) el derecho a urbanizar, (II) al aprovechamiento, (III) a edificar y (IV) a la edificación sólo se adquirirían una vez cumplidas las obligaciones correlativas previstas en la LS/92 para cada derecho, que en síntesis eran, (I) la aprobación definitiva del planeamiento más detallado según la clase de suelo, (II) la cesión y urbanización de los terrenos objeto de actuación, (III) la solicitud de la correspondiente licencia y (IV), por último, la realización de la edificación conforme a la licencia. En consecuencia, la edificabilidad sólo quedaba patrimonializada una vez solicitada la correspondiente licencia y siempre que se hubieran cumplido las obligaciones previas.

La LS/98 supuso una ruptura con el estatuto de la propiedad urbanística instaurado por la LS/92, de modo que las facultades del derecho de la propiedad urbanística ya no se adquirirían de forma sucesiva y gradual sino de forma automática y por efecto directo de la legislación y el planeamiento urbanístico. Es decir, una vez aprobado el instrumento de planeamiento requerido la edificabilidad susceptible de apropiación privada quedaba incorporada a su patrimonio, quedando para un momento posterior la patrimonialización de la edificación, que tenía lugar con su realización efectiva.

La LS/07 sigue una concepción similar a su predecesora en cuanto que las facultades del derecho de la propiedad urbanística no se adquieren de forma sucesiva y gradual. Sin embargo, ahora la mera previsión legislativa que reconoce el derecho de los propietarios de suelo a materializar un determinado porcentaje de aprovechamiento y la existencia de un planeamiento urbanístico que prevea edificabilidad ya no son suficientes para la incorporación de dicha edificabilidad al patrimonio del titular del suelo, sino que, además, se requiere la propia realización física de la edificabilidad, aunque no esté toda ella terminada. De esta forma, la patrimonialización de la edificabilidad y de la edificación realizada se produce de forma simultánea.

Además, debe llamarse la atención sobre el hecho de que la LS/07 condiciona la patrimonialización de la edificabilidad al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda de acuerdo con la legislación urbanística que resulte de aplicación. Ello quiere decir que la edificabilidad materializada de forma ilegal, sin observar las obligaciones, no queda incorporada al patrimonio.

Esta concepción de la propiedad urbanística es precisamente **sobre la que se asientan los nuevos criterios de valoración**. Al diferirse la patrimonialización de la edificabilidad a su materialización efectiva, ya no es necesario que se valoren las previsiones o expectativas del planeamiento urbanístico, y los suelos pueden valorarse estrictamente conforme a lo que hay, con independencia de su clasificación y calificación.

Además, al haberse condicionado la patrimonialización de la edificabilidad al cumplimiento de las obligaciones, se deja abierta la puerta a la inclusión de criterios de valoración específicos para la construcciones ilegales.

Conforme a LS/07 un propietario de suelo tiene sobre el terreno de su propiedad las siguientes facultades:

- Facultades de **uso, disfrute y explotación**

El ejercicio de dicha facultad se deberá hacer conforme al (I) estado, (II) clasificación, (III) características objetivas, (IV) destino que tengan en cada momento los terrenos y (V) de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien.

- Facultad de **disposición**

Dicha facultad podrá ejercitarse siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en la propia LS/07 (vid preguntas 23, 24 y 25).

La LS/98 reconocía estas dos facultades únicamente en relación con el suelo urbanizable y no urbanizable, y no en relación con el suelo urbano (para el que sólo se preveía como facultades la de completar la urbanización de los terrenos para que adquiriesen la condición de solares y el derecho a edificar). Esta cuestión, sin embargo, no parece tener ya gran relevancia puesto que al no hacer la LS/07 distinción alguna en cuanto a clases de suelo, se entiende que estas facultades integran el contenido del derecho de propiedad sea cual sea el estado o situación del suelo.

Una vez enumeradas por la LS/07 las dos grandes facultades que integran el derecho de propiedad, ésta (la LS/07) desciente a un nivel de mayor detalle y establece que las dos facultades anteriores incluyen las siguientes:

- Facultad de **ejecutar obras** permitidas

- (I) el propietario podrá realizar instalaciones y construcciones que estén expresamente permitidas y que sean necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza; y asimismo
- (II) el propietario podrá edificar sobre unidad apta para ello que reúna las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente.

Los propietarios deben ejercitar estas facultades en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable, siempre

y cuando, claro está, que ésta atribuya a los terrenos en cuestión edificabilidad para usos o usos determinados.

- Facultad de **participar en la ejecución** de las actuaciones de urbanización

Se reconoce a los propietarios un derecho de participar (en proporción a su aportación) en la ejecución de las actuaciones de urbanización. Dicha participación se llevará a cabo en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados.

Asimismo, la LS/07 indica al legislador autonómico un mínimo temporal en cuanto al plazo que tiene el propietario para poder ejercer esta facultad (o para ratificarse en ella). Dicho plazo no podrá ser inferior a un mes, no pudiendo contarse desde un momento anterior a aquél en que el propietario pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

La LS/98 ya reconocía este derecho del propietario a participar en el proceso urbanizador cuando decía que el propietario del suelo urbanizable tenía "*derecho a promover la transformación del suelo*". La dialéctica es algo distinta pero el contenido que subyace es, sin duda, el mismo.

Las facultades que tiene el propietario sobre su suelo se extienden, en principio, al suelo y al subsuelo. No obstante, la LS/07 establece una serie de límites a este carácter tridimensional de las facultades del propietario, cuando señala que dicho efecto expansivo alcanzará **(I)** hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, **(II)** de conformidad con las leyes aplicables, y **(III)** con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.

En definitiva, la LS/07 no establece grandes novedades en relación con el derecho de propiedad ni con las facultades que pueden ejercitar los propietarios sobre sus terrenos. De hecho, básicamente, se reconocen al propietario los mismos derechos que ya le confería la LS/98. La única diferencia reside en que si bien la LS/98 estructuraba dichos derechos en función de las distintas clases de suelo, desaparecida de la ley estatal la referencia a la denominada por la propia Ley técnica de la clasificación de suelo, la LS/07 reconoce a los propietarios las mismas facultades pero las concentra de forma genérica en un único artículo (el artículo 8) y no establece particularidades ni diferencias según sea la situación básica en que se encuentre el suelo (ya sea éste, rural o urbanizado).

La LS/07 señala que el derecho de propiedad del suelo comprende los siguientes **deberes**:

- **Dedicarlo a usos no incompatibles** con la ordenación territorial y urbanística.
- **Conservarlo** en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de **seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato** legalmente exigibles.
- **Realizar los trabajos de mejora y rehabilitación** hasta donde alcance el deber legal de conservación.

Estos deberes se establecen con independencia de cuál sea la situación en que se encuentre el suelo y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación.

La LS/07 no introduce, por tanto, grandes novedades sobre cuáles son los deberes y cargas que se derivan del derecho de propiedad si bien parece que se agravan los relativos a la conservación del suelo rural. Esta cuestión se corresponde básicamente con los deberes legales de uso, conservación y rehabilitación a los que la LS/98 hacía referencia en su artículo 19, que proclamaba de forma genérica dichos deberes y cargas para cualquier clase de suelo. Por su parte, la LS/07 hace suyo todo ese contenido normativo reproduciendo de forma muy similar dichos deberes para luego continuar señalando una serie de particularidades en función de la situación básica en que se encuentre el suelo (ya sea éste rural o urbanizado):

- Suelo Urbanizado:

El **deber de uso** en este suelo supone el de **edificar** en los plazos establecidos en la normativa aplicable (siembre y cuando, claro está, tenga atribuida edificabilidad).

- Suelo Rural:

En este suelo el **deber de conservarlo** supone **mantener los terrenos y su masa vegetal**. Pero la LS/07 no señala claramente hasta dónde alcanza ese deber de conservación del propietario. Se limita, sin más, a facilitar una lista de **riesgos** que el propietario debe evitar. Esos **riesgos** son los siguientes:

- (I) erosión;
- (II) incendio;
- (III) inundación;

- (IV) para la seguridad o salud públicas;
- (V) daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental;
- (VI) prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y
- (VII) mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

Como decíamos, la LS/07 no establece de forma precisa hasta dónde alcanza el deber de conservación, si bien parece establecer una obligación general que, con las debidas matizaciones, deberá cumplirse en cualquier caso cueste lo que cueste, como así parece reflejarse de forma clara en el apartado VI anterior.

Asimismo, la LS/07 asocia una serie de deberes a las distintas facultades que integran el derecho de propiedad (como si se tratase de la otra cara de una misma moneda):

- En lo que respecta a la **facultad de ejecutar obras** que tiene el propietario sobre sus terrenos (tanto la de realizar instalaciones y construcciones como la de edificar), la LS/07 señala que si el **suelo rural** sobre el que se prevé realizar unas determinadas obras **no es parte de una actuación de urbanización**, el propietario deberá soportar las siguientes cargas:
 - a) Costear y ejecutar las obras necesarias para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado que sea legalmente exigible o para **restaurar** dicho estado.
 - b) Satisfacer las **prestaciones patrimoniales** que se establezcan, en su caso, para legitimar **usos privados** del suelo no vinculados a su explotación primaria.
 - c) Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las **redes generales** de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte de él.
- En lo que respecta a la **facultad de participar en la ejecución** de las actuaciones de urbanización, ésta facultad conlleva asumir como **carga real** los siguientes deberes:
 - a) El de participar en los **deberes legales de la promoción** de dicha actuación, en régimen de **equitativa distribución** de beneficios y cargas.
 - b) El de **permitir ocupar** los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.

Por tanto, vemos cómo la nueva regulación de la LS/07, en lo que se refiere a deberes y cargas derivados del derecho de propiedad del suelo, es muy similar a la que ya contenía la LS/98 pero adaptada a las dos situaciones básicas en que puede encontrarse el suelo conforme establece aquélla. Es decir, parece que se limita únicamente a reestructurar artículos y a traducir el régimen ya establecido por la LS/98 a una nueva dialéctica en la que la Ley estatal no hace pivotar su regulación en torno a las tres clases tradicionales de suelo sino en función del régimen de situaciones de éste.

Con respecto a la utilización del suelo, la LS/07 incorpora una serie de mandatos directos a las Administraciones con competencias urbanísticas. Estas directrices inciden directamente en el contenido de las normas urbanísticas autonómicas y en su posterior implementación por medio de los distintos instrumentos de planeamiento.

La LS/07 establece un elenco de **principios generales que las Administraciones deben atender en su tarea de ordenación de los usos del suelo**. Rigen por tanto estos principios sobre todo el suelo, ya se encuentre en situación de suelo rural o bien de suelo urbanizado.

Los principios rectores incluidos en la LS/07 responden a dos naturalezas bien diferenciadas. Por una parte, se contemplan en ellas una serie de principios vinculados a la percepción del territorio como un recurso de naturaleza ambiental: movilidad; eficiencia energética; garantía de suministro de agua; prevención de riesgos naturales y de accidentes graves; prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. Todos estos elementos pasan a condicionar las posibilidades cualitativas y cuantitativas de desarrollo urbano y deberán ser analizados y justificados en las nuevas actuaciones urbanísticas.

Por otra parte, en la LS/07 se incorporan como elementos reguladores de los usos del suelo una serie de principios de naturaleza social. La Ley abre su perspectiva a todo el espectro de implicaciones asociadas al proceso urbano, superando así la pura percepción patrimonial del suelo de la anterior LS/98. Se reconocen los principios de accesibilidad universal y de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres.

Junto a los anteriores principios generales, la LS/07 contempla unas **reglas específicas acerca de la incorporación del suelo al proceso urbano**, esto es, el cambio de situación del suelo rural al suelo urbanizado.

En primer lugar, se establece, la necesaria adecuación entre el desarrollo urbanístico proyectado y los fines que con él quieran atenderse. El suelo se concibe por la LS/07 como un recurso escaso que, como tal, sólo podrá desarrollarse para la atención de los fines y necesidades sociales. Esta previsión eleva los requisitos de justificación de las propuestas de nuevo desarrollo urbano, lo que incrementa la trascendencia práctica de las memorias y estudios que acompañan a los instrumentos de planeamiento.

Junto a la necesaria adecuación del crecimiento urbano, la LS/07 incorpora dos bases programáticas a las que debe servir el proceso de desarrollo urbanístico, esto es, la evitación de conductas especulativas y la preservación de la urbanización del suelo rural que no sea objeto de desarrollo.

La participación de los ciudadanos en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanística y, en definitiva, el ejercicio de la acción pública en materia urbanística, sólo puede hacerse efectiva si se garantiza la publicidad.

En este sentido, la LS/07 prescribe una serie de obligaciones relativas al sometimiento al trámite de información pública y la posterior publicación de los instrumentos urbanísticos.

Estas obligaciones alcanzan a todos los **instrumentos de ordenación territorial**, los **instrumentos de ordenación y ejecución urbanística** (incluidos expresamente los instrumentos de distribución de beneficios y cargas) así como los **convenios urbanísticos**, ya sean de planeamiento o de gestión.

Por lo que se refiere al **trámite de información pública**, nunca podrá ser inferior al plazo general previsto por la normativa en materia de procedimiento administrativo común. La LRJAP establece en su artículo 86.2 un plazo mínimo de 20 días hábiles tras la publicación del anuncio de la apertura del trámite de información pública.

Debe destacarse que, para garantizar la comprensión de los instrumentos de ordenación urbanística sujetos a información pública, la LS/07 obliga a incluir en la documentación exhibida un resumen ejecutivo. Este documento sumario debe reflejar: **(I)** la delimitación gráfica y el alcance de la ordenación proyectada y **(II)** los ámbitos sobre los que, en su caso, se establezca alguna medida de suspensión de las actuaciones urbanísticas y la duración de dicha suspensión.

Por lo que refiere a la **exigencia de publicación**, la LS/07 se remite a las leyes aplicables en cuanto a las formalidades y contenido a publicar.

En materia de planeamiento debe traerse a colación el artículo 70.2 de la LBRL, en su redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de noviembre sobre medidas para la modernización del gobierno local, que prescribe, con carácter básico para todo el territorio nacional, la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia del articulado de las normas de los planes urbanísticos. Esta obligación afecta a la totalidad de los planes urbanísticos, aunque su aprobación definitiva compete a la Comunidad Autónoma. A tenor del citado artículo, también deberá publicarse íntegramente en el referido boletín el acuerdo de aprobación definitiva cuando sea competencia de los entes locales.

Respecto de los instrumentos urbanísticos que no tengan naturaleza normativa (proyectos de equidistribución) y los convenios urbanísticos, bastará, en principio, la publicación del acuerdo de su aprobación definitiva con indicación de los posibles recursos que contra el mismo pueden interponerse (artículo 60 de la LRJAP).

En cualquier caso, estas previsiones constituyen un mínimo común estatal que puede verse incrementado, tanto por lo que se refiere a los plazos como al contenido a publicar, por las distintas normas urbanísticas autonómicas.

Una de las novedades legislativas más relevantes que ha incorporado la LS/07 consiste en el establecimiento de un porcentaje mínimo de reserva de edificabilidad residencial para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, que se fija en un mínimo del 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en aquellos ámbitos que vayan a ser objeto de actuaciones de urbanización. De esta forma, son las Comunidades Autónomas las que deben fijar el porcentaje específico, respetando siempre este mínimo.

A pesar de que es la primera ocasión en que la norma estatal establece una reserva para la construcción de vivienda protegida, todos los códigos urbanísticos autonómicos reconocen ya esta reserva, aunque, cierto es, bajo parámetros bien diversos y, en algún caso, con reservas inferiores al 30 % (significativo al respecto es el caso de Murcia).

Pero la nueva LS/07 no sólo resulta relevante por la previsión de un porcentaje mínimo de reserva de suelo para vivienda protegida, sino porque no distingue para su aplicación entre suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado, de forma que la reserva de vivienda resultará aplicable a cualquier desarrollo de suelo con edificabilidad residencial independientemente de que se trate de suelos urbanizables o de suelo urbano no consolidado. Y ha de tenerse en cuenta que algunas Comunidades Autónomas han previsto reservas de suelo para vivienda protegida sólo para el suelo urbanizable. Asimismo, debe considerarse que el cálculo de la reserva se hace sobre la edificabilidad residencial que el planeamiento contemple, no sobre la superficie de suelo ni sobre el aprovechamiento homogeneizado (como prevén algunas Comunidades Autónomas).

De todas formas, es de advertir que la legislación estatal impone una obligación a las Comunidades Autónomas para que éstas establezcan la reserva mínima de vivienda protegida citada, pero con algún grado de flexibilidad. En concreto, se permite expresamente que la normativa urbanística autonómica prevea *“una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones”*, pero se exige que, para los supuestos 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”*.

Aunque el tenor literal no es muy claro, parece que la norma permite rebajar, de forma excepcional, el porcentaje de reserva de suelo para vivienda protegida para algunos municipios de forma completa; por ejemplo, para supuestos de municipios costeros o con fuerte desarrollo turístico, en los que, razonablemente, las necesidades de vivienda protegida no serán necesariamente correlativas a la edificabilidad residencial prevista. Por otra parte, la LS/07 estatal también permite que las normas autonómicas excepcionen determinadas “actuaciones”. Pero nos parece claro que por actuaciones no se puede entender desarrollos concretos y específicos, puesto que no son el objeto de una norma autonómica, sino que, más bien, la LS/07 se debe estar refiriendo, por ejemplo, a la posibilidad de exceptuar a determinadas clases o categorías de suelo de esta reserva de suelo, como podría ser al suelo urbano no consolidado. No obstante, debe tenerse en cuenta que para las actuaciones de nueva urbanización (y las actuaciones en suelo urbano no consolidado lo son) se exige el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación, que normalmente estará constituido por el conjunto del término municipal; de esta forma, razonablemente, la no aplicación de la reserva de suelo a una categoría de suelo deberá ser compensada con mayores reservas en otras categorías para garantizar el cumplimiento del porcentaje de reserva. También debe tenerse en cuenta que la aplicación de excepciones a la reserva de suelo no puede significar la concentración de viviendas protegidas en parte del territorio, puesto que la LS/07 obliga a prever una “distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social”, que es un principio bastante efectivo para evitar la creación de guetos o que la concentración territorial de viviendas protegidas termine por estigmatizar a sus ocupantes.

Más complejo resulta todavía determinar si el porcentaje de reserva de edificabilidad para vivienda protegida es aplicable a partir de la entrada en vigor de la propia LS/07 para aquellos supuestos en los que la normativa autonómica correspondiente no prevea porcentaje de reserva (por ejemplo, en algunas Comunidades Autónomas, suelo urbano no consolidado) o si el porcentaje resulta inferior. A estos efectos, la disposición transitoria primera (DT 1.^a) contiene dos incisos bien diferentes; en el segundo inciso, se prevén reglas de aplicación supletoria para el supuesto en el que la normativa urbanística autonómica no se haya adaptado a las nuevas previsiones, mientras que el primero, de forma aparentemente contradictoria, regula la aplicación inmediata de las reserva de suelo.

Literalmente, el primer inciso de la DT 1.^a establece que la reserva para vivienda protegida se aplicará “a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. En primer lugar, resulta sorprendente la utilización de la expresión “en la forma dispuesta”, que no es nada habitual en Derecho administrativo, puesto que no hay formas, si acaso procedimientos administrativos. Quizá se indica con ella que la reserva de suelo se aplica conforme a los criterios previstos en la normativa autonómica; pero para este camino no se necesitan alforjas, puesto que es evidente que las normas urbanísticas resultan aplicables (no hace falta que la norma estatal lo diga), salvo que se quiera afirmar una aplicación inmediata del nuevo contenido normativo. Nótese en este último sentido que el primer inciso de la disposición que analizamos pone énfasis en la aplicación de la reserva a partir de la entrada en vigor de la LS/07, y que se puede entender que la referencia a la “forma” autonómica tiene como única misión remitir al procedimiento administrativo autonómico previsto, pero que el contenido sustantivo de la reserva de suelo se aplica a partir de la entrada en vigor de la LS/07, de forma que, por ejemplo, se aplicaría la reserva de suelo para vivienda protegida a todos los cambios de ordenación que afecten a suelos urbanos no consolidados cuya tramitación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la LS/07, a pesar de que la normativa autonómica no prevea esta reserva.

Además, la expresión “*cambios de ordenación*” no resulta clara. ¿Se puede entender que la aprobación de un plan parcial significa un cambio de ordenación con respecto a la contemplada en la ficha de un plan general si éste no contempló la ordenación pormenorizada? La respuesta puede ser positiva si se tiene en cuenta que nos encontramos ante una nueva ordenación, no prevista con anterioridad, y, en esa medida, estamos ante un cambio; la norma no distingue a estos efectos entre cambios de ordenación estructurante y pormenorizada y podría haberlo hecho. Sin duda, la modificación de un plan parcial parece que obligaría a aplicar la nueva previsión normativa, pero conforme a la interpretación que hemos anticipado también se exigiría para la aprobación de un plan parcial que establezca una nueva ordenación pormenorizada aunque lo notifique al plan general. La referencia al inicio del procedimiento de aprobación del cambio de ordenación parece referirse al trámite de aprobación inicial, pero debe tenerse en cuenta que algunas Comunidades Autónomas han previsto procedimientos de aprobación del planeamiento en los que no hay aprobaciones iniciales; también puede tenerse en cuenta que los procedimientos pueden iniciarse a solicitud de persona interesada, conforme a lo previsto en el artículo 68 de la LR3AP.

A pesar de lo anterior y sea cual sea la interpretación que merezca el primer inciso de la DT 1.^a, lo que es claro es que el segundo inciso prevé reglas jurídicas de aplicación supletoria (¿quién dijo que el Estado no podía aprobar normas supletorias?) para el caso de que alguna Comunidad Autónoma no haya previsto reservas iguales o superiores a la exigida por la normativa estatal una vez transcurrido un año desde la entrada en vigor de la LS/07. Estas reglas se pueden resumir en las siguientes:

- Aplicación inmediata de la reserva del 30 por ciento.
- Quedan exentos de la aplicación de la reserva del 30 por ciento los nuevos planes de ordenación (expresión que incluiría tanto planes generales como parciales) de los municipios inferiores a 10.000 habitantes siempre y cuando cumplan las siguientes condiciones: I) que en los dos años anteriores al inicio del procedimiento de aprobación se hayan autorizado (mediante el otorgamiento de licencias, se supone) viviendas con un número inferior a 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año; II) que el plan no prevea más de 100 nuevas viviendas; y III) para las actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente el uso residencial que no se superen las 200 viviendas.
- Se permite reducir motivadamente el porcentaje de reserva en actuaciones de nueva urbanización siempre y cuando: I) no se encuentren dirigidas a actuaciones de primera residencia (que parece oponerse a segunda residencia o vivienda vacacional) y II) se mantenga el equilibrio de la reserva con incrementos en otras actuaciones de la misma categoría de suelo.

Como ya hemos anticipado, la llamada situación básica de suelo rural resulta un trasunto del suelo no urbanizable. De hecho, la definición nuclear con esta situación se aproxima bastante a la definición tradicional de suelo no urbanizable, los matices (alguno de ellos relevante) que de inmediato comentaremos. Pero la gran novedad de la LS/07 reside en que también se considerarán como rural aquellos terrenos para los que el planeamiento prevea su desarrollo urbanístico incluso durante el tiempo que dure la ejecución material de las obras de urbanización, puesto que sólo adquirirán la condición de urbanizados (segunda de las categorías jurídicas) cuando acabe la actuación de urbanización. De esta forma, un suelo clasificado como urbanizable programado por el planeamiento tendrá la consideración de suelo rural a los efectos de la LS/07 al menos hasta el momento en el que acaben las obras de urbanización, en los términos que analizaremos en el siguiente comentario.

A pesar de la consideración como rural de los terrenos en proceso de transformación urbanística, el núcleo duro de los suelos rurales estará compuesto por los terrenos que hayan sido preservados de su transformación urbanística por la ordenación territorial y urbanística. La LS/07 obliga a los planes e instrumentos urbanísticos y territoriales a preservar de su transformación mediante su urbanización (se llame como se llame en la normativa urbanística autonómica) los siguientes supuestos:

- 1) Los terrenos excluidos de su transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural.

Llama fuertemente la atención la referencia a la normativa de protección o policía del dominio público puesto que, con carácter general, no prevé su exclusión de la transformación urbanística, sino que, curiosamente, era la LS/98, ahora derogada, la que imponía, en su artículo 9, la exclusión de estos terrenos. Debe recordarse que la previsión en la LS/98 de la consideración como suelo no urbanizable de los terrenos que deban estar sometidos a algún régimen especial de protección en función *“de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público”* se fraguó ante las evidencias de las catástrofes de Biescas (1996, con 87 muertos) y Badajoz (1997, con 25 muertos) en las que el aumento súbito del caudal de las aguas arrasó construcciones edificadas dentro de los 100 metros sujetos a zona de policía

por la normativa hidráulica; con la consideración de estos terrenos como suelo no urbanizable se quería reforzar la protección sobre estas zonas tan sensibles. Pero derogada la LS/98, la nueva LS/07 no acoge la protección de las zonas de servidumbre de dominio público, de forma que el reenvío que hace la LS/07 a la normativa reguladora del dominio público deja esta regulación en el aire. Tampoco resulta más certero el reenvío a la normativa de protección de la naturaleza, habida cuenta de que, por ejemplo, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales, no prevé expresamente que los terrenos incluidos en espacios naturales protegidos deban ser clasificados como suelo no urbanizable o categoría equivalente que garantice su exclusión del desarrollo urbanístico, contemplando exclusivamente la prevalencia de los instrumentos de planificación de recursos naturales frente al planeamiento urbanístico o territorial (art. 5.3).

- 2) Los terrenos que queden preservados de la urbanización por la ordenación territorial y urbanística (v.g. Plan general) justificada por la concurrencia de los siguientes supuestos: **I)** presencia de valores ecológicos; **II)** valores agrícolas; **III)** valores ganaderos, **IV)** valores forestales; **V)** valores paisajísticos; **VI)** terrenos sujetos a riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves; **VII)** cualesquiera otros que prevea la legislación de ordenación del territorio o urbanística.

El enunciado de este supuesto es bastante similar al que se contenía en la LS/98 (art. 9.2.^a) para determinar el suelo que debe ser considerado como no urbanizable, aunque cabe reseñar la aparición del valor ecológico como adecuado para preservar el terreno de la urbanización. En todo caso, es claro que muchos de los valores enunciados encierran verdaderos conceptos normativos indeterminados cuya presencia sólo puede ser establecida analizando supuesto a supuesto.

Asimismo, se delimita un régimen especial de alteración de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la red natura 2000, de forma que cualquier alteración de estos ámbitos deberá someterse a información pública y sólo podrá reducirse la superficie del ámbito protegido o excluirse un terreno protegido (aunque se mantenga la superficie total protegida) si esta reducción o exclusión se justifica en los cambios provocados por la evolución natural y previa justificación científica.

- 3) Los suelos para los que el planeamiento prevea su desarrollo urbanístico, mientras que no se ejecuten las obras de urbanización e incluso durante su ejecución hasta que *“termine la correspondiente actuación de urbanización”*.

De esta forma, los suelos urbanizables, incluso en pleno proceso de ejecución urbanística, van a tener, a los efectos de la LS/07, la consideración de suelos rurales, lo que, en muchos supuestos, no dejará de ser contradictorio en sus propios términos.

Una vez definido lo que se entiende por suelo rural, cabe plantearse cuál es el uso permitido en esta categoría de suelo. Con carácter general, y salvo que se autorice de forma expresa una actuación de urbanización, el suelo rural debe dedicarse al *“uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales”*. Razonablemente, los terrenos que sean rurales no podrán ser objeto de parcelaciones urbanísticas (salvo a través de alguna actuación de urbanización amparada por la planificación) y tan sólo podrán ubicarse en ella *“actos y usos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque vayan a emplazarse en el medio rural”*.

En similares términos a los previstos en la LS/07, la nueva Ley permite en suelo rural la ejecución de obras y la implantación de usos de carácter provisional, exigiendo el cumplimiento de los siguientes requisitos: **I)** que no se encuentren prohibidos expresamente por la legislación territorial y urbanística; **II)** cese del uso o construcción y demolición si procede cuando así lo acuerde la Administración urbanística, sin que proceda indemnización alguna; **III)** la eficacia de las autorizaciones de uso y obras de carácter provisional queda supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad.

Finalmente, cabe reseñar que la LS/07 ya no vincula necesariamente la ejecución material de obras de urbanización a la previa existencia de un proyecto de equidistribución, tal y como se deducía abiertamente, por ejemplo, del art. 14.2 d) LS/98. La LS/07 establece sencillamente que podrán, ejecutarse obras de urbanización cuando *“concurran los requisitos para ello exigidos en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*, de forma que la norma urbanística autonómica podrá permitir la ejecución de obras de urbanización con anterioridad a la aprobación del proyecto de equidistribución.

Habida cuenta de la extensa definición de la situación básica de suelo rural, el alcance legal de la situación de suelo urbanizado es muy restrictiva, y se exige que el suelo quede integrado en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población; además debe tratarse de una integración legal y efectiva.

De esta forma, para que un suelo sea urbanizado no basta con que el terreno de referencia cuente con los servicios urbanísticos exigidos por la normativa urbanística o pueda llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento. Se exige, además, que los elementos de urbanización que caractericen la red de dotaciones y servicios se encuentren integrados en la red general de forma legal, lo que entendemos viene a significar que las obras de urbanización hayan sido consideradas válidas por el planeamiento, lo que normalmente se producirá por una previsión específica del planeamiento que establezca la ordenación pormenorizada y por el correspondiente proyecto de urbanización. Por lo tanto, la LS/07 huye de las tradicionales fórmulas de la legislación urbanística estatal que flexibilizaban la consideración de terrenos urbanos exigiendo simplemente la existencia de servicios o incluso a través de la consolidación de la edificación, aunque la actuación tuviese un origen ilegal o, en el mejor de los casos, alegal. En definitiva, el desarrollo de la urbanización del suelo considerado como urbanizado debe haberse hecho, originariamente o de forma sobrevenida, al amparo de la normativa y planeamiento urbanísticos.

Además, los servicios deben encontrarse integrados en la red de dotaciones de forma efectiva, lo que quiere decir, en nuestra opinión, que los servicios deben ser adecuados a las necesidades reales de los usos previstos y no debe haber impedimentos para su funcionamiento. Algo similar encontramos en el artículo 10 del TRLS/92 cuando para considerar un suelo como urbano exigía que los servicios necesarios tuvieran las *“características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir”*.

Finalmente, se permite excepcionar la aplicación rigurosa de la definición de suelo urbanizado en los supuestos de *“núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural”*, acogiendo una realidad ya prevista en algunas normas autonómicas.

¿LA APARICIÓN DE LAS SITUACIONES DE SUELO RURAL Y URBANIZADO SIGNIFICA LA DESAPARICIÓN DE LAS ACTUALES CLASES DE SUELO?

Artículos de referencia

12.1 y 12.2

La nueva Ley de suelo no contiene, a diferencia de las anteriores leyes urbanísticas, una referencia a las clases de suelo, a pesar de que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha avalado la competencia estatal para establecerlas. La mejor prueba de ello se encuentra en el Fundamento Jurídico 12 de la STC 164/2991, de 11 de julio, que afirma, al analizar el artículo 7 de la LS/98 (que establecía que a los efectos de la propia Ley *“el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística”*) que;

“ (...)frente a lo alegado por los recurrentes, el art. 7 LRSV tiene perfecto encaje en la competencia del Estado «ex» art. 149.1.1 CE, en los términos ya expresados en la STC 61/1997, FF. 14 b) y 15 a). Entonces amparamos la clasificación tripartita del suelo por su carácter instrumental respecto de la regulación de las condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y añadimos también entonces que del simple establecimiento de una clasificación tripartita del suelo no podía deducirse la prefiguración por el legislador estatal de un concreto modelo urbanístico. Pues bien, de nuevo el art. 7 LRSV se sirve de la clasificación tripartita del suelo como instrumento técnico para la configuración de los distintos estatutos de la propiedad urbana. El carácter instrumental e indispensable de esta clasificación (respecto de los tres estatutos básicos de la propiedad urbana), permite enmarcar al art. 7 LRSV dentro de la competencia del Estado «ex» art. 149.1.1 CE y, con ello, confirmar la adecuación constitucional del inciso «o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística». Esta conclusión en nada limita la competencia de las Comunidades Autónomas para fijar y regular, a efectos de planificación o gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas a las anteriores”.

Pues bien, frente a una afirmación del Tribunal Constitucional tan concluyente de la competencia estatal para establecer una clasificación tripartita del suelo, el nuevo legislador evita mantener esta estructura y, lo que es más curioso, lo hace afirmando que el establecimiento de clases de suelo es una técnica urbanística y que al eludir la definición de las clases de suelo se evita la imposición de un determinado modelo urbanístico a las Comunidades Autónomas. Justo lo contrario de lo que afirmaba el Tribunal Constitucional. En definitiva, el Estado

renuncia a una competencia ya consolidada en nuestro panorama urbanístico y que había sido avalada de forma concluyente por la jurisprudencia constitucional.

Sea como fuere, la nueva Ley de suelo no establece clases de suelo, pero sí contiene lo que denomina situaciones básicas del suelo que cumplen algunos objetivos, sorprendentemente, similares a las clases de suelo. En el fondo, parece que el legislador busca a toda costa eliminar del mapa el concepto de suelo urbanizable y para ello acude a una fórmula de binomio, suelo urbanizado y suelo rural, que da mucho juego a efectos de valoraciones.

Pero el hecho de que el Estado renuncie a establecer clases de suelo no significa, en absoluto, que las Comunidades Autónomas dejen de regular clases de suelo o que éstas dejen de tener sentido. Necesariamente, las clases de suelo, tal y como se encuentren configuradas por normas urbanísticas autonómicas, coexistirán con las situaciones básicas de suelo, de forma que, tal y como analizaremos de inmediato, un suelo urbanizable se podrá desarrollar a través de un plan parcial y, a efectos, de expropiación se valorará como suelo rural.

Es más, el hecho de que el Estado renuncie a establecer las clases de suelo básicas hará que las Comunidades Autónomas puedan establecer todas las clases de suelo que estimen oportunas y que, en un nuevo aspecto, pueda haber diferencias radicales en la denominación y en el régimen jurídico de las clases de suelo. En el siguiente cuadro, resumimos las clases de suelo y sus modalidades que, en la actualidad, recogen las normas urbanísticas autonómicas.

SUELO NO URBANIZABLE (RÚSTICO)

CCAA

CATEGORIZACIÓN

| | |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía | <ul style="list-style-type: none"> - De especial protección por legislación específica - De especial protección por planificación territorial o urbanística - De carácter natural o rural - De hábitat rural o diseminado |
| Aragón | <ul style="list-style-type: none"> - Genérico - Especial |
| Asturias | <ul style="list-style-type: none"> - De especial protección - De interés - De costas - De infraestructuras - De ocupación residencial o núcleo rural |
| Baleares | <ul style="list-style-type: none"> - Protegido |
| Canarias | <ul style="list-style-type: none"> - Común - Terrenos que cuenten con valores naturales o culturales (de protección natural, paisajística, cultural, de entornos, costera) - Terrenos que cuenten con valores económicos (de protección agraria, forestal, hidrológica, minera, de infraestructuras) - Terrenos en los que existan formas tradicionales de poblamiento rural (de asentamiento rural, de asentamiento agrícola) |

| | |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cantabria | <ul style="list-style-type: none"> - De protección territorial - De especial protección - De protección ordinaria |
| Castilla La Mancha | <ul style="list-style-type: none"> - De especial protección (de protección ambiental, cultural o paisajística; de protección estructural; de protección de infraestructuras y equipamientos) - De reserva |
| Castilla y León | <ul style="list-style-type: none"> - Común - De entorno urbano - Con asentamiento tradicional - Con protección agropecuaria - Con protección de infraestructuras - Con protección cultural - Con protección natural - Con protección especial |
| Cataluña | <ul style="list-style-type: none"> - Los terrenos que el Plan de Ordenación urbanística municipal clasifica como tal - Los suelos reservados para sistemas urbanísticos generales no incluidos en suelo urbano o urbanizable |
| Extremadura | <ul style="list-style-type: none"> - Común - Protegido (de protección ambiental, natural, paisajística, cultural o de entorno; de protección estructural; de protección de infraestructuras y equipamientos) |
| Galicia | <ul style="list-style-type: none"> - De protección ordinaria - Especialmente protegido (de protección agropecuaria, forestal, de infraestructuras, de las aguas, de costas, de espacios naturales, paisajística, para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, las demás que se determinen reglamentariamente) |
| La Rioja | <ul style="list-style-type: none"> - Especial - Genérico |
| Madrid | <ul style="list-style-type: none"> - Los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección - De preservación |
| Murcia | <ul style="list-style-type: none"> - De protección específica - Protegido por el planeamiento - Inadecuado para el desarrollo urbano |
| Navarra | <ul style="list-style-type: none"> - De protección - De preservación |
| País Vasco | <ul style="list-style-type: none"> - Protegido - De núcleo rural - Común |

Comunidad Valenciana - De especial protección
- Común

SUELO URBANIZABLE

CCAA

CATEGORIZACIÓN

| | |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| Andalucía | - Ordenado - Sectorizado - No sectorizado |
| Aragón | - Delimitado - No delimitado |
| Asturias | - Prioritario |
| Canarias | - Sectorizado (ordenado y no ordenado) - No sectorizado (turístico, estratégico, diferido) |
| Cantabria | - Delimitado - Residual |
| Castilla- La Mancha | - No hay distinción de categorías |
| Castilla y León | - Delimitado - No delimitado |
| Cataluña | - Delimitado - No delimitado |
| Extremadura | - No hay distinción de categorías |
| Galicia | - Delimitado o inmediato - No delimitado o diferido |
| La Rioja | - Delimitado - No delimitado |
| Madrid | - Sectorizado - No sectorizado |
| Murcia | - Especial - Sectorizado - Sin sectorizar |
| Navarra | - Sectorizado - No sectorizado |
| Comunidad Valenciana | - Programado - No programado |

La nueva Ley de suelo no asocia los deberes de los propietarios a la clase de suelo asignada al terreno, sino que genéricamente establece deberes urbanísticos para las actuaciones de transformación urbanística, y agrupa, en estas últimas, tanto las llamadas I) actuaciones de urbanización, como II) las actuaciones de dotación.

Dentro de las actuaciones de urbanización, la nueva Ley de suelo distingue entre las actuaciones: I) de nueva urbanización y II) de reforma o renovación de la urbanización. Todas ellas se engloban genéricamente en las actuaciones de transformación urbanística, tal y como se refleja en el presente cuadro:

| | |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------|
| Actuaciones de urbanización | a) Actuaciones de nueva urbanización |
| | b) Actuaciones de reforma o renovación de la urbanización |
| Actuaciones de dotación | c) Actuaciones de dotación |

Por actuación de urbanización se entiende, literalmente, la que supone el paso de un ámbito de la situación de rural a la de urbanizado, para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

Detrás de esta definición se esconde lo que todos conocemos como desarrollo de un suelo urbanizable para convertirlo en urbano (solares) mediante de la aprobación y ejecución de un plan parcial, pero ciertamente se trata de términos netamente urbanísticos y cuya definición final corresponde a las Comunidades Autónomas, que son las que tienen competencias exclusivas en materia de urbanismo. Naturalmente, la ejecución de estas actuaciones de nueva urbanización conllevará la necesidad de realizar cesiones urbanísticas.

La segunda de las modalidades de actuación de urbanización consiste en la reforma o renovación de la urbanización de un ámbito que ya ha sido urbanizado. Tampoco esta modalidad supone novedad alguna en nuestro modelo urbanístico. Está describiendo, entre otras modalidades imaginables, el desarrollo urbanístico de suelo urbano que se encontraba ya consolidado por la urbanización y que, previsiblemente, había ya procedido a su equidistribución y cumplimiento de los deberes de cesión y urbanización y que, con base en un cambio radical de ordenación (v.g.: de uso industrial a residencial) se convertiría en un suelo urbano no consolidado al ser necesaria su urbanización. La descripción del supuesto de hecho que realiza la nueva Ley de suelo no hace referencia al suelo urbano, consolidado o no, si bien ha de recordarse que ha renunciado a acoger estas denominaciones; pero debe tenerse en cuenta que es la nomenclatura que nos vamos a encontrar en la mayor parte de normas urbanísticas autonómicas. Como se puede imaginar, también estas actuaciones de nueva urbanización se encuentran sujetas al cumplimiento de los deberes asociados a las actuaciones de transformación urbanística y que, en síntesis, obligan a ceder, urbanizar y equidistribuir.

El elemento de unión de estas dos modalidades de actuaciones de urbanización reside en que se van a ejecutar de forma integrada o, si se prefiere, sistemática, esto es, a través de Unidades de Ejecución o, utilizando la nomenclatura de algunas normas urbanísticas autonómicas, Unidades de Actuación, conceptos a los que no se referirá la LS/07 por considerarlos urbanísticos y, por tanto, necesariamente autonómicos.

Finalmente, cabe analizar en qué momento se entienden iniciadas las actuaciones de urbanización. Conforme a lo previsto en el artículo 14.2 LS/07, las actuaciones de urbanización comienzan con la ejecución material de las obras, lo que parece bastante razonable. Pero lo más significativo es que la Ley estatal asocia el comienzo de la ejecución material de las obras de urbanización a la aprobación y eficacia de *“todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización”*, lo que significa, lisa y llanamente, que son las normas urbanísticas autonómicas las que deben decidir si, por ejemplo, para comenzar las obras de urbanización es necesaria la previa aprobación del proyecto de equidistribución. Es claro que la Ley estatal no impone este requisito, sino que reenvía la definición de su contenido a la normativa autonómica, lo que significa que el Estado renuncia a establecer directamente requisitos previos a la ejecución de las obras de urbanización, concretamente la aprobación del proyecto de equidistribución, si recogidos, por ejemplo, en el artículo 18 de la LS/98, que establece entre los deberes de los propietarios de suelo urbanizable (apartado 5) el de *“proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo”* y que fue declarado constitucional por la STC 164/2001.

Las denominadas por la LS/07 actuaciones de dotación constituyen un concepto novedoso en la normativa urbanística estatal y en muchas normas autonómicas. Detrás de su alambicada formulación, se encuentra, nada más y nada menos, que el suelo urbano consolidado, y su regulación en paralelo a las actuaciones de urbanización e integración dentro de las actuaciones de transformación conlleva la previsión de cesiones urbanísticas para esta clase de suelo, supuesto que claramente no estaba contemplado por la normativa urbanística estatal aplicable.

La definición legal de las actuaciones de dotación (art. 14.1.b LS/07) afirma que por tales se entiende *“las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste”*. Esta definición no deja de ser curiosa y, desde luego, no respeta la estructura tradicional de nuestro idioma. El sujeto de la frase es la implantación de un nuevo uso en un ámbito ya consolidado o la previsión de mayor edificabilidad o densidad del existente. Y el predicado, o consecuencia, de esta actuación reside en la necesaria previsión de mayores dotaciones públicas. Por lo tanto, la actuación que estamos analizando se denomina por la consecuencia que conlleva la implantación de nuevos usos o el incremento de la edificabilidad ya autorizada, lo que pone de relieve que lo que verdaderamente interesa al legislador es prever la necesaria implantación de nuevas dotaciones en suelos urbanos consolidados.

La Ley LS/98 era bastante rotunda al contemplar, como único deber de los propietarios de suelo urbano consolidado (art. 14.1), el de completar *“a su costa la urbanización necesaria para que los mismos alcancen – si aún no la tuvieron- la condición de solar, y edificarlos en plazo si se encontraran en ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento y de conformidad con el mismo”*. De esta forma, los propietarios de suelo urbano consolidado quedaban excluidos de cesiones urbanísticas, aun cuando aumentaran de forma ostensible su aprovechamiento, siempre y cuando, obvio es, el cambio de planeamiento no conllevara la necesaria reurbanización del ámbito territorial de referencia y provocase su consideración como suelo urbano no consolidado, que, como es sabido, sí se encontraba sujeto a los deberes de cesión obligatoria y gratuita.

La jurisprudencia constitucional ha avalado de forma concluyente el hecho objetivo de que el legislador estatal en la LS/98 no había querido gravar al suelo urbano consolidado con cesiones urbanísticas. Así se puso de manifiesto en la Sentencia 54/2002, de 27 de febrero, en relación con una Ley urbanística vasca, cuyo fundamento jurídico quinto afirma:

“(...) basta con la lectura del art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 para concluir que contradice las «condiciones básicas» contenidas en el art. 14 LRSV. En efecto, el art. 14.2 c) LRSV, según se acaba de recordar, únicamente prevé deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico en suelo urbano «no consolidado por la urbanización». En cambio, el art. 14.1 LRSV se limita a establecer, como deberes específicos de los propietarios de terrenos en suelo urbano «consolidado», el de completar a su costa la urbanización hasta que alcancen la condición de solar y el de edificarlos en los plazos establecidos por el planeamiento. Ello implica, como se razonó en el F. 20 de la STC 164/2001 que, conforme a dicha norma, los propietarios de suelo urbano «consolidado» no soportan (a diferencia de los propietarios de suelo urbano «no consolidado») deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico, ni siquiera en solares o terrenos ya edificados pero sujetos a obras de rehabilitación. (...) Tenemos, así, que la norma de «condiciones básicas» del art. 14.1 LRSV, dentro del amplio margen de configuración de que dispone el Estado y en línea con las determinaciones expresas de sus antecedentes normativos, determina que todos los propietarios de suelo urbano «consolidado» de España patrimonializan el 100 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada parcela o solar.

Este régimen uniforme en el disfrute de la propiedad urbana se quiebra en el territorio del País Vasco, donde según el art. único, apartado 1, de la Ley del Parlamento Vasco 11/1998 los propietarios de suelo urbano «consolidado» deben -al igual que los propietarios de suelo urbano «no consolidado»- ceder obligatoria y gratuitamente el 10 por 100 del aprovechamiento asignado a sus parcelas o solares (o, en el caso de obras de rehabilitación, el 10 por 100 del incremento de aprovechamiento urbanístico). (...) la exclusión de toda cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano «consolidado» no admite modalización alguna de origen autonómico. Pues si la igualación de todos los propietarios de suelo urbano «consolidado» reside tanto en los deberes positivos a que se ha hecho referencia como en la inexistencia de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico -y sentado que aquélla es una opción estatal válida, según razonamos en el F. 4-, la imposición de deberes de cesión de aprovechamiento urbanístico por las Comunidades Autónomas frustraría el fin igualador buscado por los arts. 149.11 CE y 14.1 LRSV. (...)”.

Recientemente, esta jurisprudencia se ha confirmado en la STC 365/2006, de 21 de diciembre, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Albacete en relación con diversos artículos de la Ley de las Cortes de Castilla-La Mancha 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actuación urbanística.

Pero, a pesar de la claridad normativa y de la concluyente jurisprudencia que hemos analizado, lo cierto es que alguna norma autonómica y, sobre todo, la práctica urbanística han previsto mecanismos de cesiones en relación con el suelo urbano consolidado. Un ejemplo en la normativa autonómica se encuentra en el artículo 67.2 de la Ley 9/2001 de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, que establece que *“toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público o descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para*

mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otro (...); parece claro en efecto que la expresión “*toda alteración*” pretende incluir también las modificaciones producidas en suelo urbano consolidado. La práctica urbanística ha consagrado la expresión “*mantenimiento del equilibrio dotacional*” para justificar la necesidad de llevar a cabo cesiones urbanísticas para mantener el nivel de dotaciones que se hubiera exigido si el uso se hubiera implantado ex novo o si se hubiera contemplado la intensidad edificatoria prevista en la modificación de planeamiento.

De esta forma, al recoger la figura de las actuaciones de dotación y equipararlas al resto de actuaciones de transformación urbanística a efectos de cesiones, la LS/07 está asumiendo criterios normativos autonómicos y la práctica urbanística, superando las limitaciones previstas en la LS/98. Por cierto, la renuncia a establecer clases de suelo por el legislador estatal quizá esconda una forma de evitar tener que justificar con respecto al suelo urbano consolidado un cambio de tendencia evidente con respecto al legislador precedente, al que no se hace referencia alguna en la Exposición de Motivos, y constituye una inteligente forma de sumar una cesión suplementaria que, ciertamente, pasa bastante desapercibida.

Queda por analizar el régimen transitorio de las actuaciones de dotación, y la verdad es que del estudio de la disposición transitoria segunda vuelven a surgir numerosas dudas de planteamiento similares a las comentadas en el análisis de la transitoria primera que hemos realizado en la pregunta número 13.

En efecto, a la vista del tenor literal de la disposición transitoria segunda resulta complicado saber si la aplicación del régimen de las actuaciones de dotación, incluido el deber de cesión, se produce a partir de la entrada en vigor de la LS/07 o si es preciso que las Comunidades Autónomas acojan este régimen jurídico y, si transcurre un año sin que las Comunidades Autónomas regulen esta cuestión, resultará aplicable el régimen supletorio que contempla la propia disposición transitoria. Literalmente, la disposición transitoria que analizamos establece que “*los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de esta Ley*”, ¿Qué significa que los deberes serán de aplicación **en la forma** prevista en la legislación de ordenación territorial? No puede significar que se aplicarán estos deberes si los recoge la normativa autonómica, puesto que no podrán contenerlos expresamente, ya, que la normativa estatal evitaba las cesiones en suelo urbano consolidado.

Por lo tanto, se puede deducir la aplicación automática de las cesiones para las actuaciones de dotación en todos los cambios de ordenación que modifiquen los parámetros de edificabilidad, densidad o uso cuyo procedimiento de aprobación (normalmente, aprobación inicial) se produzca a partir de la entrada en vigor de la LS/07.

Ahora bien, ¿cómo se llevará a cabo esta cesión?, ¿qué criterios jurídicos deberán tenerse en cuenta? El legislador estatal parece consciente de que puede establecer cesiones pero no fijar cómo deben llevarse a cabo y bajo qué procedimiento, lo que justificaría la referencia a las formas de la legislación autonómica, que desplazaría a la normativa estatal que, de nuevo, vendría a tener un carácter supletorio. Lo curioso es que las normas supletorias estatales contenidas en la disposición transitoria segunda tan sólo resultan aplicables al año de la entrada en vigor de la Ley si las Comunidades Autónomas no han normado al respecto, de forma que quedaría al descubierto la aplicación práctica de los deberes de las actuaciones de dotación

durante el primer año desde la entrada en vigor de la norma. Salvo que la normativa estatal descortase que el procedimiento del cambio de ordenación llevará más de un año, pero parece bastante claro que las previsiones de cesiones y su forma de llevarse a cabo debería establecerse desde el mismo documento de aprobación inicial del cambio de ordenación.

En todo caso, los criterios que fija la DT 2.^a para llevar a cabo los deberes de cesión en actuaciones de dotación, en defecto de la normativa autonómica, son los siguientes:

- I) El instrumento de ordenación (v.g.: modificación de plan general) delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.
- II) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero. Se trata del primer supuesto en el que se admite por la normativa estatal la monetización de dotaciones públicas, puesto que, hasta el momento, sólo se podían monetizar cesiones de aprovechamiento urbanístico, aunque, en este supuesto, la monetización puede venir justificada por la imposibilidad física de implantar nuevas dotaciones en ámbitos urbanos ya consolidados. Debe tenerse en cuenta que el segundo inciso de la letra a) del artículo 16 LS/07 establece que *“en las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*.
- III) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o del acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación. Tomar como referencia de la concreción de la cesión el momento del otorgamiento de la licencia casi resulta obligado en supuestos en los que no puede haber procedimiento de equidistribución, que constituyen el procedimiento habitual (por no decir obligado) de articulación de estas cesiones en el resto de actuaciones de transformación urbanística.

¿CUÁLES SON LOS DEBERES DE LA PROMOCIÓN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA?

Artículos de referencia

16.1 (exc. apt. b)
y 16.2

La estructura del artículo 16 de la LS/07, que establece los deberes de cesión para las actuaciones de transformación urbanística, es formalmente similar al catálogo de deberes que la LS/98 contenía para los propietarios de suelo urbanizable y suelo urbano no consolidado. Sin embargo, las diferencias que incorpora la nueva regulación son más que relevantes, tal y como vamos a comprobar de inmediato, salvo las novedades relativas al deber de cesión de aprovechamiento urbanístico que serán objeto de estudio específico en la respuesta a la pregunta 21.

La primera novedad que aporta la LS/07 reside en que la fijación de los deberes urbanísticos no depende de la clase de suelo en que nos encontremos, sino de la modalidad de actuación urbanística que se trate de llevar a cabo. Lo relevante, a estos efectos, es si nos encontramos ante alguna de las actuaciones que la nueva legislación urbanística estatal califica genéricamente como actuaciones de transformación urbanística, ya se trate de una actuación de nueva urbanización, de reforma o mejora de la urbanización de un ámbito ya urbanizado o, finalmente, de una actuación de dotación, se desarrolle en la clase de suelo en la que se desarrolle y, por lo tanto, también aunque se lleven a cabo en suelo urbano no consolidado en los términos que hemos analizado en la pregunta antecedente.

También se ha de reseñar, en términos generales, que la definición de los deberes urbanísticos es la misma para todas las actuaciones de transformación urbanística, salvo matices, unificándose de esta forma la enunciación de deberes urbanísticos.

En el apartado segundo del artículo 16 de la LS/07, se establece que el conjunto de deberes asociados a la transformación urbanística (no sólo el deber de costear la urbanización) debe quedar afectado, con garantía real, a su cumplimiento, presumiéndose cumplidos con la recepción administrativa de las obras de urbanización, bien expresa o por transcurso de los plazos previstos al efecto.

A continuación, estudiamos cada uno de los deberes, concretados en el artículo 16 de la LS/07:

- 1) Cesión de dotaciones públicas. Literalmente, la LS/07 establece que las actuaciones de transformación urbanística comportan la entrega a la Administración competente del *“suelo reservado para viales, espacios libres y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención”*.

La nueva Ley apuesta por la expresión genérica “*dotaciones públicas*”, abandonando las tradicionales denominaciones “*dotaciones públicas de carácter local*” y “*sistemas generales*” que tan relevantes han sido en materia de gestión urbanística, puesto que hasta la LS/98 las dotaciones de carácter local se cedían obligatoria y gratuitamente y los sistemas generales debían obtenerse por expropiación, esto es, a través de la correspondiente indemnización (justiprecio). En realidad, la diferencia entre estos dos conceptos se había diluido antes de la LS/98, habida cuenta de que, en la práctica, los sistemas generales se solían obtener también obligatoria y gratuitamente a través de técnicas como el aprovechamiento tipo. Lo cierto es que en la LS/98 la distinción entre dotaciones locales y sistemas generales era absolutamente innecesaria puesto que en ambos supuestos se producía la cesión obligatoria y gratuita, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable. Adecuadamente, la LS/07 tan sólo habla de dotaciones públicas.

También llama la atención que la LS/07 establezca como sujeto de la cesión de dotaciones públicas a la “*Administración competente*” en lugar de limitar esta cesión a la Administración local. Es una forma de admitir las cesiones que prevén algunas normas urbanísticas autonómicas a las Administraciones autonómicas. Un buen ejemplo se encuentra en la Comunidad de Madrid, que en la Ley 9/2001, de 17 de julio, establece, (artículo 91.3) que: “(...) *para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados construidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social*”. De esta forma, la Comunidad de Madrid recibe en cada desarrollo urbanístico una cesión de suelo directa que debe dedicar, parcialmente, a la construcción de viviendas públicas o de integración social.

Otro buen ejemplo lo encontramos en la legislación catalana. Así, el artículo 65.3 del Decreto Legislativo 1/2005, de 25 de julio, de Cataluña establece una reserva dotacional que muestra una evidente influencia de la legislación madrileña. También prevé una dotación pública asociada a la construcción de vivienda protegida la legislación de Navarra (vid. artículo 53, apartado 7, de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre), al igual que el artículo 81 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo, del País Vasco.

- II) Cesión a la Administración competente de un determinado porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación en los términos que analizaremos en la pregunta 21.
- III) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente.

Este deber es característico de nuestro sistema jurídico y la única aportación de la nueva Ley reside en precisar con algo más de detalle el alcance de lo que ha de entenderse por obras de urbanización; así, se establece que entre las obras de urbanización deben entenderse incluidas “*las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora*” y las “*infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible*”. No sólo debe cederse a la Administración de forma obligatoria y gratuita la titularidad del suelo que soporte estas obras de urbanización, sino también la titularidad de las propias obras e infraestructuras (vid. Letra d del art. 16.1 LS/07)

En similares términos a la LS/98, la Ley que analizamos distingue entre las obras de urbanización y las “*infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación*”

y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación” que resulten precisas, y ello con independencia de que, conforme la normativa reguladora, resulte posible el reintegro de los gastos por la empresa suministradora.

Debe recordarse que el deber de costear la urbanización se configura en nuestro sistema jurídico urbanístico como una carga *ob rem*, de forma que sigue al suelo, sea quien sea su propietario, en los términos reflejados en el artículo 18 LS/07. Pero la ejecución de las obras de urbanización puede no corresponder al propietario de suelo, aunque la pague, sino que puede atribuirse a persona distinta, bien sea a una empresa urbanizadora (modalidad de agente urbanizador) o a la propia Administración (v.g.: sistema de actuación por cooperación).

III) Garantizar el derecho de realojo de los ocupantes legales.

La LS/07 impone un deber genérico para que, en cada actuación de transformación urbanística, se garantice el realojo de aquellas personas que cumplan las siguientes condiciones: a) que se trate de un ocupante legal de vivienda; esto es, previo el correspondiente título jurídico y b) que constituya la residencia habitual del potencial beneficiario del derecho de realojo.

De esta forma, se supera la complicada situación normativa que, en relación con el derecho de realojo, se produjo con posterioridad a la declaración de inconstitucionalidad por la STC 61/1997 de parte de la disposición adicional cuarta del LS/92 que regulaba de forma bastante completa el régimen jurídico del derecho de realojo. Por cierto, la nueva LS/07 no deroga los apartados que pervivieron después de la STC 61/1997, de forma que será el Texto Refundido al que se refiere la disposición final segunda el que fije el alcance definitivo del derecho de realojo.

De momento, cabe destacar que la nueva regulación del derecho de realojo no distingue entre sistemas de actuación, por lo que resultaría aplicable a cualquier actuación de transformación urbanística sea cual sea su forma de gestión urbanística, y que no establece límites relativos a superficies tal y como establecía el TRLS-92. Debe recordarse, en todo caso, que el derecho de realojo no significa derecho a una vivienda gratuita a costa de la transformación urbanística, sino la potestad de convertir los derechos de propiedad que dimanen de la aportación de la titularidad de la vivienda existente al proceso de equidistribución en una vivienda nueva, debiéndose abonar la diferencia entre el coste final de la vivienda y los derechos aportados si éstos no son suficientes para adquirir la vivienda resultante del derecho de realojo.

El derecho de realojo se complementa con el derecho de retorno que resulta aplicable en los supuestos en los que la titularidad sobre la vivienda afectada por la transformación urbanística consista en un derecho de arrendamiento. A estos efectos, la disposición adicional octava de la vigente Ley de Arrendamientos Urbanos establece que:

“Cuando en las actuaciones urbanísticas aisladas no expropiatorias exigidas por el planeamiento urbanístico, fuera necesario proceder a la demolición total o a la rehabilitación integral con conservación de fachada o de estructura de un edificio, en el que existan viviendas urbanas arrendadas sea cualquiera la fecha del arrendamiento, el arrendatario tendrá derecho a que el arrendador de la citada finca le proporcione una nueva vivienda de una superficie no inferior al cincuenta por ciento de la anterior, siempre que tenga al menos noventa metros cuadrados, o no inferior a la que tuviere, si no alcanzaba dicha superficie, de características análogas a aquélla y que esté ubicada en el mismo solar o en el entorno del edificio demolido o rehabilitado”.

IV) Indemnizar a los titulares de edificaciones y demás elementos que deban demolerse o no puedan conservarse

Sorprende la configuración de este deber de forma autónoma e independiente del deber de costear la urbanización, puesto que todas estas indemnizaciones se han configurado, al menos desde la Ley del Suelo de 1976, como integrantes de los gastos de urbanización, de forma que se reitera este deber que, por ejemplo, no se hacía constar en el enunciado de deberes de los propietarios de suelo urbanizable y urbano no consolidado en la LS-98.

Baste con citar el artículo 98 del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978, que establece en su apartado primero que *“las plantaciones, obras, edificaciones e instalaciones que no puedan conservarse se valorarán con independencia del suelo, y su importe se satisfará a los propietarios o titulares interesados, con cargo al proyecto en concepto de gastos de urbanización”*. Por su parte, el apartado segundo del mismo artículo dispone que *“se entenderá que no pueden conservarse los elementos mencionados: cuando sea necesaria su eliminación para realizar las obras de urbanización previstas en el plan, cuando estén situados en una superficie que no se deba adjudicar íntegramente a su mismo propietario y cuando su conservación sea radicalmente incompatible con la ordenación, incluso como uso provisional”*.

A nadie escapa hoy en día que los instrumentos de planificación tienen una trascendencia que excede el ámbito sectorial del urbanismo, al incidir necesariamente en el crecimiento económico, en el medio ambiente y, en definitiva, en la calidad de vida.

Bajo este aspecto, la LS/07 pretende asegurar unos requisitos mínimos de seguimiento de los efectos de los planes urbanísticos en la economía y en el medio ambiente. Con esa finalidad, el artículo 15 de dicho texto legal establece la necesidad de realizar una evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano principalmente desde una doble perspectiva: medioambiental y económica.

Desde una perspectiva ambiental, el apartado 1 del artículo 15 de la LS/07 establece la necesidad de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sometan a evaluación ambiental cuando así lo exigiera la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. La legislación a que hace referencia este precepto la conforma a nivel estatal la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, que transpone la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 y que tiene carácter de legislación básica ("**L9/06**"). Esta Ley regula en su artículo 3 los planes y programas (así como sus modificaciones) que quedan sujetos a la llamada "*evaluación ambiental estratégica*". Es por ello por lo que, si bien la obligación de realizar la citada evaluación estratégica no es novedosa, sí lo es su previsión formal en una Ley estatal del suelo.

La LS/07 sí recoge, sin embargo, determinaciones precisas que complementan las exigencias de la L9/06 en materia de evaluación de planes. Así, en aquellos supuestos en los que su legislación reguladora determinara finalmente la necesidad de someter un determinado plan o programa a evaluación ambiental, la LS/07 recoge determinadas exigencias específicas al margen de las ya requeridas por la L9/06.

De esta manera, la LS/07 exige que el informe de sostenibilidad ambiental que debe redactar el promotor del plan o programa conforme al artículo 8 de la L9/06 incluya un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación. Asimismo, se exige que en la fase de consultas que debe realizarse sobre los instrumentos de ordenación sujetos a este proceso de evaluación ambiental de conformidad con lo preceptuado en el artículo 10 de la L9/06

se recaben -siempre y cuando fueran preceptivos y no hubieran sido ya emitidos o deberían ser emitidos en una fase posterior del procedimiento- como mínimo:

- un informe de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico;
- el informe de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso; y
- los informes que debieran ser emitidos por las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

Los citados informes determinarán necesariamente el contenido de la memoria ambiental regulada, salvo que se disienta de ellos, en cuyo caso deberá motivarse de forma expresa.

Desde una perspectiva económica, la LS/07 exige que los instrumentos de ordenación incluyan un informe o memoria de sostenibilidad económica. Dicho informe deberá ponderar 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 suelos productivos.

Realizada la evaluación de la sostenibilidad ambiental y económica, la LS/07 regula mecanismos para garantizar el seguimiento de los efectos ambientales y económicos que resulten de la aplicación o ejecución de los planes. A tal efecto, establece la obligación de las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanística de emitir informes de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística que deberán ser elevados de forma periódica a los órganos que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno. Dicho informe de seguimiento deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica y podrá surtir los efectos propios del seguimiento regulado en el artículo 15 de la L9/06, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos.

Por último, la Ley remite a la legislación sobre ordenación territorial y urbanística el establecimiento de los casos en los que una actuación de urbanización determine la necesidad de realizar un ejercicio pleno de la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera ésta en el medio ambiente.

Con el objetivo de cumplir con el mandato recogido en el artículo 47 de la Constitución, que ordena la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística, la LS/07 establece, entre los deberes legales de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística, el de entregar a la Administración competente, con destino al patrimonio público del suelo, el suelo libre de cargas de urbanización necesario para materializar un porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésa se incluya. Este porcentaje será el que determine la legislación de la ordenación territorial y urbanística que, con carácter general, no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento. Se admite, sin embargo, la posibilidad de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística permita excepcionalmente reducir o incrementar dicho porcentaje hasta un máximo del veinte por ciento para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

Dos son, por tanto, las novedades más significativas introducidas por la LS/07: **(I)** la necesidad de entregar, libre de cargas de urbanización, el suelo donde se materialicen los aprovechamientos cedidos a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística; y **(II)** la obligación de ceder a la Administración entre un cinco y un quince por ciento de la edificabilidad media ponderada de la actuación, con la posibilidad de que se reduzca o incremente hasta un máximo del veinte por ciento.

Con respecto a la obligación de ceder el suelo urbanizado, la Ley 6/98 permitía que la legislación autonómica mantuviera o redujera -incluso eliminara- la participación de la Administración actuante en las cargas de urbanización que hubieran de corresponder al suelo cedido al Ayuntamiento para materializar el aprovechamiento de cesión obligatoria como participación de la comunidad en las plusvalías. La nueva regulación elimina, por tanto, cualquier capacidad de decisión del legislador autonómico a este respecto.

La novedad, más reseñable es, sin embargo, la modificación del porcentaje de participación de la Administración en la plusvalía urbanística, que pasa del diez por ciento máximo previsto en la LS/98 a un porcentaje entre el cinco y el quince por ciento, que podría ser incluso ampliable de forma excepcional al veinte por ciento a definir por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Por la Ley se establece, por tanto, un mínimo infranqueable de *“aprovechamiento urbano”* objeto de apropiación, que será del ochenta por ciento de la edificabilidad media ponderada de la actuación (frente al noventa por ciento anterior), y que conformará en todo caso el contenido básico o mínimo del derecho de propiedad urbana, dejando un margen amplio a las Comunidades Autónomas para ejercer sus competencias.

Por último, se ha de señalar que para las actuaciones de dotación, los citados porcentajes de cesión vendrán referidos en buena lógica a la plusvalía generada por la ordenación, esto es, al incremento de la edificabilidad ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Antes de la LS/07, la regulación estatal de los convenios (no necesariamente urbanísticos) ha venido estableciendo límites a las posibilidades de concertación de la Administración con los particulares. Así, el artículo 111 del TRRL establece que los Ayuntamientos pueden firmar convenios siempre que éstos no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración. El artículo 88 de la LRJAP establece, por su parte, la necesidad de que los acuerdos, pactos y convenios o contratos que firmen las Administraciones Públicas con personas de derecho público o privado no sean contrarios al Ordenamiento Jurídico, al interés público y versen en todo caso sobre materias que sean susceptibles de transacción. A este respecto, conviene apuntar que el artículo 3.1 de la LS/07 excluye de las materias que pueden ser objeto de transacción *“[l]a ordenación territorial y la urbanística”*.

Al margen de estos límites generales que, como decimos, condicionan y, en última instancia, reconducen el margen existente de concertación de las Administraciones Públicas con los particulares, la LS/07 introduce una serie de limitaciones precisas y concretas que deben respetar los convenios urbanísticos que se suscriban, limitaciones que serán en todo caso adicionales a las que en su caso establezca la legislación urbanística y territorial de las diferentes Comunidades Autónomas.

La LS/07 establece en el artículo 16.3 que *“[l]os convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho”*.

Con esta regulación se pretende evitar prácticas abusivas, en las que los propietarios veían incrementadas mediante convenios urbanísticos sus obligaciones urbanísticas legalmente establecidas. En ese sentido, no son infrecuentes los convenios urbanísticos en virtud de los cuales los propietarios han venido viéndose obligados a ceder aprovechamientos urbanísticos por encima del diez por ciento (máximo admitido de conformidad con la LS/98) o mayores superficies para equipamientos y zonas verdes, o a satisfacer cargas económicas que poco o nada tenían que ver con el desarrollo urbanístico en el que se veían involucrados.

Este precepto debe ser puesto, además, en relación con el artículo 11 de la LS/07, que regula la necesidad de que los convenios urbanísticos se sometan al trámite de información pública, lo que permitirá una mayor transparencia y publicidad (y en definitiva, un mayor control) de los convenios que pretenda suscribir la Administración.

El artículo 17.1 de la LS/07 introduce de forma novedosa la definición de los conceptos de finca y parcela utilizados de forma recurrente en la legislación urbanística y en los instrumentos de planeamiento, conceptos estos que, sin embargo, nuestro legislador estatal no se había detenido en definir hasta la promulgación de la LS/07.

El artículo 17.1 de la LS/07 introduce la definición de tres conceptos básicos: finca, finca registral y parcela.

La ley define la finca como *“aquella unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o a varios en proindiviso, que pueden situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo”*. Establece el precepto, por tanto, una definición de finca eminentemente civil al considerar como su elemento definitorio la titularidad dominical exclusiva y excluyente a un propietario o comunidad de propietarios -propiedad civil-, sin introducir en su definición ningún elemento de carácter urbanístico.

La finca, conforme a la definición anterior, si puede abrir folio en el Registro de la Propiedad, tendrá la consideración de finca registral.

Por último, la ley define el concepto de parcela como *“la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico”*. A la hora de definir el concepto de parcela, la ley ya no lo vincula al aspecto civil de su titularidad (es indiferente a estos efectos), procediendo a singularizar este término con aspectos eminentemente urbanísticos como son el uso y, en su caso, la edificabilidad.

El artículo 17.2 de la LS/07 condiciona la posibilidad de dividir o segregar una finca para dar lugar a dos o más diferentes a que cada una de las fincas resultantes reúna las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

Este condicionante se hace extensivo a los supuestos de enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de una finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva. En ese sentido, cada una de las porciones de una finca de utilización exclusiva deberá cumplir con las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística, aun cuando no se hubiera producido división o segregación jurídica de la finca.

A este respecto, y sin perjuicio de las especialidades recogidas en las diferentes legislaciones autonómicas, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha asimilado también a un supuesto de segregación o división de la finca la constitución de complejos inmobiliarios configurados como una pluralidad de fincas independientes entre sí, con una serie de elementos inmobiliarios comunes (e.g., viales, instalaciones o servicios). No obstante diferencia estos complejos del régimen de propiedad horizontal configurado en virtud del artículo 396 del Código Civil, en el que el suelo tiene la consideración de elemento común, manteniendo en todo momento una unidad jurídica y funcional. Pues bien, por cuanto un complejo inmobiliario puede suponer la división de una finca en varias con una serie de elementos comunes (distintos a las propias fincas que se crean, que se configuran como elementos privativos), se asimila a los supuestos de "parcelación" y, por tanto, las fincas que se creen deberán respetar las exigencias de la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

Por su parte, el párrafo segundo del apartado 17.2 tiene como antecedentes inmediatos el artículo 259.3 del TRLS/92 y el artículo 78 del RD 1093/1997. En él se establece que los notarios que autoricen escrituras de segregación o división de fincas exijan, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación urbanística. Los registradores deberán verificar el cumplimiento de este requisito para practicar la correspondiente inscripción. A pesar de la aparente similitud con sus precedentes normativos, son dos importantes novedades las que introduce este precepto.

En primer lugar, y a diferencia de sus precedentes normativos que aludían a la “licencia”, la ley no define el documento administrativo cuya acreditación es necesaria para autorizar escrituras de segregación o división. Se limita a realizar una categorización genérica, refiriéndose de forma abstracta a las aprobaciones o autorizaciones administrativas concretas. Será la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma la que individualice el tipo de aprobación o autorización que en su caso fuera precisa.

En segundo lugar, para autorizar escrituras de división de terrenos el artículo 259.3 del TRLS/92 y el artículo 78 del RD 1093/1997 exigían que se acreditara en todo caso, bien el otorgamiento de la licencia, o bien la declaración municipal de su innecesariedad. Ya la Dirección General de los Registros y del Notariado matizó este criterio estableciendo que la exigencia de licencia no puede entenderse de manera absoluta, pues dependerá de la normativa sustantiva a que esté sujeta la división, sin que sirva para justificar su exigencia el artículo 259.3 del TRLS/92, al no resolver la cuestión de fondo relativa a la exigibilidad de la licencia que vendrá determinada por la legislación urbanística aplicable (vid. Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 25 de mayo de 2005 -RJ 2005/5386).

La nueva redacción recogida en la LS/07 deja claro que la autorización o aprobación sólo deberá acompañarse cuando fuera exigible de conformidad con la legislación que resulte de aplicación. En ese sentido, cuando la legislación urbanística exija para un acto de división o segregación una autorización específica, ésta se deberá testimoniar en la escritura y el registrador tendrá el deber de exigir el cumplimiento de dicho requisito con carácter previo a su inscripción.

Se plantea la duda de si, cuando de conformidad con la legislación urbanística no se requiera autorización alguna para realizar la división o segregación, resulta necesario aportar un certificado que justifique dicha innecesariedad o, lo que es lo mismo, en los términos del artículo 259.3 del TRLS/92 o del artículo 78 del RD 1093/1997, una declaración municipal de su innecesariedad. Al no venir exigido dicho requisito en la LS/07, será ésta una cuestión que deberá determinar cada norma autonómica.

Cada vez es más frecuente que la legislación urbanística prevea expresamente la posibilidad y el planeamiento por derivación establezca el destino de superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público.

De forma novedosa, se introduce en la LS/07 la regulación del régimen aplicable a las superficies superpuestas de dominio público y privado. En ese sentido, la ley regula la posibilidad de constituir un complejo inmobiliario en virtud del cual las diferentes superficies superpuestas destinadas por los instrumentos de ordenación urbanística a la edificación o uso privado y al dominio público tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa -previa desafectación del dominio público- sin perjuicio de las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público.

Esta regulación viene a positivizar la posibilidad previamente reconocida por una abundante jurisprudencia y doctrina científica de configurar de forma jurídicamente distinta el suelo y el subsuelo -incluso cuando el suelo fuera de dominio público- mediante la constitución de un complejo inmobiliario, un régimen de propiedad horizontal o cualquier otra figura análoga que garantice una conexión o vinculación (por mínima que sea) entre el subsuelo y la superficie terrestre.

El artículo 17.4 presupone, en primer lugar, la existencia de una ordenación urbanística (planeamiento) que prevea diferentes superficies superpuestas entre sí destinadas a edificaciones o usos privados y al dominio público. Nada impide (y así lo ha reconocido nuestra jurisprudencia y doctrina) que mediante los instrumentos de planeamiento se definan volumétricamente espacios diferenciados con una ordenación diferente. De esta manera, no se cuestiona, por ejemplo -y de hecho es habitual en la práctica- la posibilidad de que bajo un espacio libre público (con un uso de esparcimiento y recreo de la población) se contemple por el planeamiento un uso de aparcamiento.

Cumplido el citado presupuesto previo, el artículo 17.4 de la LS/07 permite la constitución de un complejo inmobiliario para crear fincas especiales (que serán registrales cuando se inscriban en el Registro de la Propiedad), unas de dominio público y otras de titularidad privada.

Esta convivencia de fincas de dominio público y privado en el marco de una división horizontal (cuyo ámbito propio y natural son los elementos susceptibles de aprovechamiento

privado) ha sido admitida de forma expresa por la Dirección General de los Registros y del Notariado, sin que, por tanto, las relaciones de comunidad, que en principio podría entenderse entrañan limitaciones al dominio público a favor del privado, puedan considerarse un obstáculo insalvable. Así, dicho centro directivo ha confirmado la posibilidad de que un edificio perteneciente al Estado sea en parte demanial y en parte patrimonial y sin que esta situación, por sí, haga necesaria la división del edificio en fincas independientes que se correspondan con una u otra clase, lo que supone no sólo la posibilidad de división horizontal de un edificio con elementos diversos (unos demaniales y otros patrimoniales), sino incluso la obligatoriedad de tal división horizontal cuando alguno de los elementos patrimoniales pase a ser propiedad de tercero (vid. Resolución de la Dirección de los Registros y del Notariado de 16 de diciembre de 1994 -RJ 1994/10392).

Ya desde la perspectiva del suelo y del subsuelo como realidades jurídicas independientes, pero interconectadas, nuestra jurisprudencia ha admitido ampliamente la posibilidad de un uso privativo del subsuelo (por ejemplo, para la ejecución de aparcamientos en régimen de concesión administrativa o de propiedad, previa desafectación del subsuelo), sin que por ello se perjudique el carácter demanial del suelo. Y en particular, en lo que se refiere a la posibilidad de que el complejo inmobiliario permita la creación como finca independiente de una unidad subterránea bajo suelo de carácter público (previa desafectación como bien demanial de dicha unidad configurándola como patrimonial), también se ha pronunciado confirmando concretamente esa posibilidad la Dirección General de los Registros y del Notariado (vid. Resolución de 5 de abril de 2002 (RJ 2002/8121)). Este centro directivo ha considerado que mediante la constitución del citado complejo inmobiliario se garantiza la vinculación entre el suelo y el subsuelo, al quedar reguladas claramente las relaciones derivadas de la coexistencia entre un suelo y suelo público. Asimismo, entendió que la fórmula del complejo inmobiliario en ningún caso supone una segregación total de la finca de procedencia (dominio público), ya que por un lado en el folio abierto a ésta se hará constar la configuración como bien patrimonial de parte del subsuelo en el nuevo folio abierto para la unidad subterránea, por otro en el folio abierto a la unidad subterránea se recogerá no sólo el historial de los derechos que recaen sobre ella, sino la identificación de la finca matriz de procedencia, sirviendo para completar el historial de la finca de procedencia, en cuanto desafectación de parte de ella.

El tratamiento de esta cuestión -cómo afecta la transmisión de un terreno al cumplimiento de los deberes urbanísticos- es idéntico al recogido en la recientemente derogada LS/98, que regulaba, en su artículo 21.1, los efectos de la transmisión de las fincas en los deberes urbanísticos legal o convencionalmente definidos.

Para determinar cómo afecta la transmisión de los terrenos a los deberes urbanísticos, resulta preciso diferenciar entre los “*deberes*” que sean de los propietarios por aplicación de la Ley (los señalados en la LS/07 o en las legislaciones urbanísticas autonómicas) y por aplicación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, de aquellos asumidos por los propietarios convencionalmente frente a la Administración competente.

Pues bien, con respecto a los deberes atribuibles a los propietarios “*ex lege*”, la transmisión de los terrenos supone una subrogación real del nuevo titular en la situación de su derecho-habiente; esta previsión ya aparecía recogida en el artículo 71 de la LS/56, el artículo 88 de la LS/76, el artículo 22 de la LS/92 y en el artículo 21 de la LS/98. Las obligaciones derivadas de la legislación urbanística y por derivación del planeamiento tienen un carácter *propter rem* por lo que necesariamente se transmiten con la titularidad de los terrenos a los que se vinculan. El citado artículo 18.1 de la LS/07 viene a reproducir el ya asentado principio de la inmodificabilidad de la situación urbanística de los terrenos como consecuencia de su transmisión. Y es que el régimen del suelo sigue siendo el mismo con independencia de quién sea su titular en cada momento.

Esta subrogación opera además de forma automática, sin necesidad por tanto de previa inscripción en el Registro de la Propiedad. Esto es así porque la fe pública registral protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por Ley o de las impuestas en virtud de ella.

Por otro lado, reflejando la regulación novedosa en su momento recogida en la LS/98 con respecto a aquellos compromisos que el transmitente hubiera acordado voluntariamente (limitaciones voluntarias) con la Administración urbanística, la Ley 8/07 establece que la subrogación operará únicamente cuando esos compromisos hubieran sido objeto de inscripción registral y se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

El artículo 18.1 de la LS/07 regula el contenido obligatorio que debe consignarse en el correspondiente título en virtud del cual se formalice la enajenación de los terrenos. Así, se deberá hacer constar:

- a) la situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda; y
- b) los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de urbanización o de dotación referidas en el apartado 1 del artículo 14.

La infracción de dicha obligación facultará al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

Este artículo tiene sus antecedentes normativos en el artículo 50 de la LS/56, el artículo 62 de la LS/76, el artículo 45 de la LS/92 y, por último, en el artículo 21 de la recientemente derogada LS/98.

Se introducen en el precepto, como novedades relevantes con respecto a sus precedentes normativos, la necesidad de hacer constar, en su caso, el destino de los terrenos a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, así como la ampliación a cuatro años del plazo para ejercitar la acción que asiste al comprador para rescindir el contrato suscrito.

Nuestra jurisprudencia civil (que reconoce la aplicación de la legislación del suelo a este respecto a pesar de tratarse de una norma de derecho público) ha considerado que lo que viene a justificar la posibilidad de que las enajenaciones de terrenos puedan ser “rescindidas” es, bien el dolo contractual imputable al vendedor, o bien el error del comprador sobre una cualidad esencial del objeto sobre el que recae la venta. Dolo de los vendedores o error de los compradores que, tal y como indican las Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1990 (RJ 1990/726) y 16 de octubre de 1999 (RJ 1999/7330), *“incluso podría mantenerse que el artículo 62 [(más tarde el artículo 45 del TRLS/92, posteriormen-*

te el artículo 21 de la LS/98, y hoy el artículo 18.1 de la LS/07]] de la Ley del Suelo permite presumir la existencia de error o dolo cuando no se cumplan las previsiones en él contenidas". En ese sentido, debe entenderse como dolosa la conducta del vendedor, no sólo cuando siendo conocedor de la situación urbanística de los terrenos que pretende enajenar no se la haga saber al comprador, sino también cuando teniendo el deber de informarse según la normativa administrativa de las condiciones urbanísticas del terreno que enajena no lo hace y por ello no la da a conocer. También, desde el punto de vista del comprador, el error referido o relativo a la situación urbanística de los terrenos (propiciado por el silencio de la contraparte) que le mueve a prestar su consentimiento como comprador no puede ser calificado, en principio, como inexcusable (aunque existe jurisprudencia que establece salvedades) por la simple posibilidad que tuviera el comprador de solicitar información al Ayuntamiento acerca de las condiciones urbanísticas de los terrenos, puesto que precisamente el deber ineludible de recabar dicha información recae sobre el vendedor.

No obstante lo anterior, la citada presunción de error o dolo cuando no se cumplen las prevenciones recogidas en la Ley es una "*presunción iuris tantum*". Por lo que, destruida la presunción del error o la inducción a la celebración del contrato y, en todo caso, obtenida la finalidad que se pretendía por el comprador, no habrá en ningún caso incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 18.1 de la LS/07 y, por tanto, no cabría rescindir el contrato. En ese sentido, debe asimilarse al supuesto de que en el contrato se hiciera mención de los extremos recogidos en dicho precepto el que no exista ausencia de conocimiento o conocimiento equivocado por el comprador, cuestión ésta que será valorada en última instancia por los tribunales (vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de febrero de 1990 -RJ 1990/726).

Conviene por último aclarar que los problemas urbanísticos, deberes y cargas derivadas de la legislación urbanística y, por derivación, del planeamiento no son subsumibles en el concepto de cargas y gravámenes del artículo 1483 del Código Civil (en ese sentido, vid. Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2006 -RJ 2006/8932) ni tampoco se consideran como vicios ocultos por tratarse de limitaciones que aparecen en registros o archivos públicos.

La LS/07 distingue, al igual que lo hacía la LS/98, la posibilidad de que la obra nueva sea declarada en construcción o terminada. Esta posibilidad aparece recogida de igual manera en el RD 1093/1997.

La LS/07 no introduce novedades importantes con respecto a la declaración de obra nueva en construcción, al exigir que para autorizar las escrituras en las que se formalice, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad o aprobación o autorización administrativa que requiere la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

En ese sentido, la única novedad con respecto a la LS/98 es la de sustituir la exigencia de la licencia de edificación por la de los actos de conformidad o aprobación o autorización administrativa de la obra que determine cada legislación autonómica, que, generalmente, serán las licencias de obras.

Sí se introducen novedades importantes con respecto a la declaración de obra nueva terminada. La LS/98 exigía para su otorgamiento que se acreditara la concesión de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de finalización de la obra conforme al proyecto objeto de la misma. En ese sentido, era suficiente, en principio, para otorgar la declaración de obra nueva terminada aportar la licencia de obras y la certificación que acreditara la finalización de la obra y que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que se obtuvo la licencia; nótese que el artículo 20 de la LOE exige adicionalmente para la autorización e inscripción de las escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificación que se acredite y testimonie la constitución de las garantías recogidas en su artículo 19.

La LS/07 ha incrementado los requisitos necesarios para el otorgamiento de la declaración de obra nueva, o su terminación. En efecto, su artículo 18.4 exige, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento expreso, o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Con la referencia a la legislación reguladora de la edificación se está haciendo alusión principalmente a la LOE, la cual exige en su artículo 7 la formación del libro del edificio y su entrega por el promotor a los usuarios finales. En ese sentido, será un requisito necesario para otorgar la escritura de obra nueva terminada o para declarar su terminación que se acredite documentalmente por el otorgante su disponibilidad del libro del edificio.

En segundo lugar, como indicábamos antes, se exige el otorgamiento expreso o por silencio administrativo de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística. La novedad más relevante consiste en ampliar la exigencia de que se acredite, no sólo el otorgamiento de las licencias de obras o edificación, sino también el de cuantas autorizaciones administrativas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística, como pueden ser, por ejemplo, las licencias de usos y actividades, primera ocupación u otros.

El nuevo régimen de valoraciones supone un cambio sustancial respecto del hasta hace poco vigente en la LS/98. La variación del sistema de valoraciones tiene como fundamento la renuncia por parte del legislador estatal a tomar en consideración las expectativas urbanísticas del suelo.

La nueva LS/07 trata de ajustarse escrupulosamente a los mandatos derivados de la STC 61/1997 en lo que se refiere al deslinde competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Mientras en favor de éstas queda reservada la competencia exclusiva en materia de ordenación y urbanismo, al primero únicamente se le permite definir el contenido esencial del derecho de propiedad y los criterios de valoración del suelo que deben regir en todo el territorio nacional.

En el marco de esas coordenadas, la LS/07 diseña un nuevo régimen de valoraciones muy intuitivo y de carácter objetivo. De forma muy gráfica, puede afirmarse que todo el esquema valorativo se condensa en un criterio único: el visual. De acuerdo con el nuevo texto legal, el valor del suelo pasa a definirse en función de lo que se percibe directamente al observar el territorio, quedando al margen otro tipo de elementos jurídico-económicos, ajenos al ámbito competencial estatal.

La formulación es congruente con los objetivos marcados por el legislador: si el Estado no es competente para *clasificar* urbanísticamente el suelo ni puede condicionar a las Autonomías en la definición de las técnicas jurídicas para atribuir y patrimonializar las edificabilidades que otorga el planeamiento, tampoco puede tomar en consideración esas referencias a la hora de valorar un terreno. En definitiva, la LS/07 no contempla la superestructura urbanística que cada Autonomía y cada plan proyecta sobre un determinado suelo a efectos de determinar su valor.

En consecuencia, una de las primeras novedades de la LS/07 que llama la atención es el abandono, a los efectos de la valoración del suelo, de la tradicional categorización del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable. Esas tipologías, características en la mayoría de las legislaciones urbanísticas autonómicas, no son válidas en el nuevo esquema estatal de valoraciones. Es más, esa clasificación histórica no es ni siquiera preceptiva para el derecho urbanístico autonómico. Nada impediría que una norma autonómica estableciera una tipificación distinta. La LS/07 es ajena a ese debate y estima que no es competente para entrar en él.

De esta manera, ciñéndose a ese criterio visual al que antes aludíamos, la nueva Ley distingue únicamente dos **categorías** de suelo en función del aspecto exterior que el terreno presente. Para ser más exactos, la LS/07 se refiere a dos **situaciones** en las que podemos encontrar el suelo: **(I)** suelo en situación de **rural**; y **(II)** suelo en situación de **urbanizado**.

En este sentido, es preciso reconocer el esfuerzo del legislador al tratar de respetar el principio de **equidistribución** de beneficios y cargas. El beneficio (la toma en consideración del valor económico de la edificabilidad) sólo se reconoce a los propietarios que hayan soportado la carga (los costes y cesiones derivados de la actuación urbanizadora).

En definitiva, es innegable el impacto que este nuevo esquema puede tener, sobre todo, en la valoración de suelos urbanizables en los que todavía no se haya iniciado la ejecución de la obra de urbanización. De acuerdo con la LS/07 una **expropiación forzosa** en esta clase de suelos puede producirse sin reconocer ni valorar las expectativas urbanísticas que el plan haya previsto. En las demás clases de suelo, el régimen de valoraciones sufre transformaciones de menor calado, que son objeto de análisis al responder las cuestiones que se abordarán a continuación.

Por último, es conveniente hacer una referencia al régimen **transitorio** en materia de valoraciones. A la vista de la trascendencia de las modificaciones introducidas por la nueva Ley, su Disposición Transitoria Tercera establece una suerte de plazo de gracia para aquellos terrenos que a fecha 1 de julio de 2007 estuvieran clasificados como suelo urbanizable delimitado (o sectorizado) y para los que el plan hubiera ya fijado las condiciones jurídicas y económicas para su desarrollo. Esos suelos seguirán valorándose conforme a los criterios establecidos en la LS/98 siempre que en el momento en que sea precisa su tasación no haya finalizado el plazo para la ejecución de su planeamiento o si éste ha precluido por causa imputable a la Administración o a terceros (v.gr. el agente urbanizador). A estos efectos, la Disposición Transitoria fija un plazo supletorio de tres años desde el 1 de julio de 2007 para aquellos suelos cuyo planeamiento no hubiera establecido un calendario de ejecución.

¿CUÁL ES EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL NUEVO RÉGIMEN DE VALORACIONES Y EL MOMENTO DE REFERENCIA A EFECTOS DE VALORACIÓN?

Artículos de referencia

20.1 y 2

La respuesta a esta cuestión debe llevarnos a concluir en qué casos y en qué momento deben aplicarse los criterios de valoración fijados en la LS/07.

Empecemos por dar respuesta a la primera pregunta: ¿en qué supuestos se aplica la LS/07 a efectos de valoración? Son dos los elementos sobre los que se articula la contestación:

- (I) Elemento objetivo: los criterios de la nueva Ley resultarán aplicables a la valoración de suelos, **instalaciones, construcciones y edificaciones**, así como de todos aquellos derechos constituidos sobre o en relación con dichos elementos. Se refiere la norma por tanto, no sólo al suelo y al **vuelo** sino, además, a todos aquellos derechos que graviten sobre esos elementos como soporte objetivo. En este sentido, es preciso anticipar que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 21.3 de la LS/07, la valoración del suelo y de su vuelo ya no se produce de forma independiente. En efecto, a diferencia de lo establecido en la LS 6/98, esa valoración debe producirse de forma conjunta.
- (II) Elemento teleológico o finalista: para que el nuevo sistema de valoraciones entre en juego, la tasación, además de referirse a alguno de los elementos objetivos que acabamos de señalar, debe insertarse en el marco de alguna de las siguientes operaciones jurídicas:
 - a) En el proceso de reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento urbanístico, esto es, en la tramitación de un proyecto de **equidistribución**, siempre que tenga carácter forzoso. El régimen de valoraciones de la LS/07 se aplicará a aquellos proyectos de reparcelación, de compensación, de cooperación, etcétera, que, en defecto de acuerdo unánime entre los propietarios, distribuyan de manera forzosa los beneficios y cargas del plan. A sensu contrario, debe entenderse todavía vigente el clásico principio de **libertad de pactos** como regla primera para la determinación del valor del suelo y del vuelo;
 - b) En la determinación de los justiprecios expropiatorios. En los procedimientos que tengan por objeto la expropiación forzosa de alguno de los elementos objetivos anteriormente citados, resultará de aplicación la LS/07, independientemente de cuál sea la finalidad y la legislación que motive tal expropiación;

- c) En la fijación del precio a pagar al propietario en las **ventas o sustituciones forzosas**; y
- d) En la determinación de la **responsabilidad patrimonial** de la Administración Pública.

Repárese en que, este listado, cuyo carácter es cerrado (*numerus clausus*), no agota las operaciones jurídicas en las que se hace preciso la valoración de un inmueble. Piénsese, por ejemplo, en la valoración de las permutas administrativas previstas en los artículos 153 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, o en la valoración de inmuebles a efectos fiscales.

En relación con la segunda de las cuestiones, esto es, a qué **momento** deben referirse las valoraciones, la LS/07 introduce mejoras técnicas a la hora de concretar el hito temporal relevante. A tal efecto, distingue en función del tipo de operación jurídica en el seno de la cual haya de producirse la valoración:

- I) En los procesos de reparto de beneficios y cargas urbanísticos, el momento de referencia debe ser el de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento **equidistributivo**. Debe entenderse, pues, que la regla general será la de valorar al tiempo de iniciarse la exposición al público del instrumento correspondiente, al ser éste el momento inicial del procedimiento aprobatorio, con verdadera trascendencia y eficacia frente a terceros.
- II) En el ámbito de las **expropiaciones forzosas**, la LS/07 distingue en función del tipo de procedimiento que se siga: en los ordinarios, el hito de referencia será la iniciación del expediente de justiprecio individualizado, mientras que, en los procedimientos que sigan la modalidad de **tasación conjunta**, el momento clave será el del inicio de la exposición al público del proyecto de expropiación.
- III) En las **ventas o sustituciones forzosas**, la referencia temporal a considerar viene constituida por el momento en que se inicie el procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que tenga como consecuencia la medida forzosa.
- IV) Finalmente, en los supuestos de valoración de la **responsabilidad patrimonial** de la Administración Pública, el momento que debe servir para determinar la valoración es aquél en que la disposición general o el acto administrativo despliegan sus efectos (la entrada en vigor de la primera o el inicio de la eficacia del segundo).

Al responder la pregunta 14 ya se explicó cuándo debe entenderse que un terreno debe adscribirse a la situación de suelo rural. Veamos a continuación cómo debe valorarse esa tipología de suelos.

El criterio general, derivado de la nueva filosofía en que se inspira la LS/07, es el de valorar el suelo rural en función de la rentabilidad económica derivada de su uso actual. En consecuencia, la tasación del suelo debe producirse mediante la **capitalización de las rentas** de la explotación de ese suelo. De esta manera, la nueva legislación se aparta del hasta ahora vigente método de comparación y, asimismo, deja al margen las atribuciones económicas potencialmente previstas por el planeamiento. Recordemos que, con anterioridad, la LS/98 sí tomaba en consideración la edificabilidad a la hora de valorar los suelos clasificados como urbanizables, mientras que, para los no urbanizables, establecía como preferente el método comparativo su valoración. Este último criterio desaparece con la nueva legislación, quizás por entender que es difícil encontrar un muestreo suficientemente amplio, en el mercado de suelos no urbanizables, que sea fiable a la hora de fijar su valor (en este sentido los fundamentos jurídicos quinto y sexto de la STS de 26 de octubre de 2006).

El artículo 22 de la LS/07 añade varias precisiones que acaban de definir el criterio general apuntado, esto es, el de capitalización de rentas:

- (I) Por un lado, tal y como hemos visto en la respuesta a la cuestión anterior, la renta a tomar en consideración debe ser la correspondiente al momento al que deba referirse la valoración;
- (II) De otro lado, la renta a considerar no es necesariamente la real, la existente en ese momento. La LS/07 es algo generosa en este punto y permite tomar como base de cálculo cualquier otra **renta potencial** del suelo que sea mayor que la actual. Piénsese, por ejemplo, en un suelo cuya explotación agrícola genere una renta de 10 unidades económicas al año pero que, de destinarse a la actividad extractiva, sería capaz de producir una renta de 15 unidades económicas. En ese caso, será la mayor renta extractiva la que deba tomarse como referencia.

A estos efectos, la LS/07 establece que el cálculo de la renta potencial debe realizarse de conformidad con la legislación aplicable y utilizando los medios técnicos normales para su producción. Asimismo, incluye en la determinación de esa renta potencial (de la misma manera

que debe suceder en el cálculo de la **renta real**) las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo, debiéndose, de forma análoga, descontar los costes necesarios para la explotación considerada.

- (III) Asimismo, la nueva Ley permite corregir al alza el valor del suelo rural en función de su **localización**. La proximidad al núcleo urbano o a centros de actividad económica, sus condiciones objetivas de accesibilidad y de conexión a la red de comunicaciones o la singular localización por motivos paisajísticos o ambientales, deben ser tomadas en consideración a la hora de tasar el suelo. La toma en consideración de esos coeficientes correctores positivos no puede llevar, sin embargo, a aumentar el valor del suelo a más del doble del precio resultante de la tasación derivada de la escueta capitalización de rentas. Deberá ser el deseable desarrollo reglamentario de la nueva Ley el que concrete el contenido y los requisitos del expediente de tasación que debe justificar la aplicación de esos elementos objetivos de ponderación al alza.
- (IV) Por lo que se refiere a las **edificaciones, construcciones e instalaciones** existentes sobre suelo rural, la determinación de su valor debe producirse en función del coste que supondría su **reposición**, con aplicación de aquellos coeficientes correctores que ponderen su estado de conservación y antigüedad. Recordemos, no obstante, que la regla general es la de valorar conjuntamente suelo y vuelo (artículo 21.3 de la LS/07).
- (V) Por su parte, a los efectos de valorar las **plantaciones, sembrados -y cosechas**, aunque no lo señale expresamente la Ley-, así como las indemnizaciones derivadas de la resolución de **arrendamientos** rústicos u otros derechos, la norma se remite a la legislación sobre expropiación forzosa (artículo 43 y concordantes de la LEF) y sobre arrendamientos rústicos (Disposición Adicional Segunda de la Ley 49/2003, de 26 noviembre, de Arrendamientos Rústicos). Asimismo, hasta que no se apruebe el desarrollo reglamentario de la LS/07, la Disposición Transitoria Tercera, párrafo 3, de la nueva Ley entiende aplicable el artículo 137.3 del RGU 78, relativo a la valoración de las indemnizaciones por extinción de arrendamientos -distintos de los rústicos- (norma que se remite a los criterios estimativos del artículo 43 de la LEF).

A la hora de valorar el **suelo urbanizado**, la LS/07 distingue tres escenarios distintos, a los que resultan de aplicación reglas diferentes:

- (I) Suelos urbanizados que no estén edificados, o en que la **edificación** existente o en curso de ejecución sea ilegal o se encuentra en situación de **ruina** física.

Se trata de valorar solares vacantes o solares en los que la edificación (terminada o en curso) se encuentre en una situación anómala. La norma se refiere específicamente a **edificaciones ilegales** (ejecutadas sin licencia, contra licencia o contra plan) y a construcciones en estado de **ruina** física (lo que en la mayoría de legislaciones autonómicas implica riesgo inminente para personas y bienes por el peligro real de colapso de la edificación).

En estos casos, la valoración se produce mediante la aplicación del llamado **método residual estático**. La tasación será el resultado de multiplicar una determinada edificabilidad y uso por un valor de repercusión, descontando los costes necesarios para concluir la ejecución de la edificación así como el valor de los deberes y cargas pendientes (v. gr. costes de urbanización, cesiones, etcétera).

Por lo que respecta al uso y edificabilidad que deben tomarse como referencia, han de ser aquellos atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística (incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección, precisa la Ley). En defecto de una edificabilidad o uso específico previsto por el plan, se debe tomar como referencia la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que, por usos y tipologías, la ordenación urbanística los haya incluido (área de reparto o unidad de ejecución, en la terminología propia de la legislación urbanística tradicional).

- (II) **Suelos edificados** o en curso de edificación.

En estos casos, la LS/07 fija como valor el más alto de entre: a) el que resulte de tasar conjuntamente el suelo y la edificación, aplicando el método de comparación (tomando como referencia el estado y uso que presente la edificación en ese momento); y b) el que resulte de valorar únicamente el suelo mediante la aplicación del método residual estático al que nos hemos referido en el párrafo (I) anterior.

La diferencia con el régimen de la Ley anterior es notable. La LS/98 fijaba como valor para este tipo de solares el resultante de sumar al valor de la construcción, el valor del suelo con todas sus expectativas urbanísticas (las derivadas de su potencial económico en caso de ser reedificado, mediante la aplicación del método residual estático). La nueva Ley no es tan generosa y trata de ajustarse a lo que sería una operación de mercado. Un operador que tratara de adquirir un solar edificado pagaría el valor conjunto del solar y el edificio, o bien el valor del suelo calculado en función de las expectativas económicas que su reedificación le fuera a reportar. En consecuencia, la LS/07 determina como valor aplicable el que, calculándose en función de una de esas dos alternativas, resulte más alto.

(III) Suelos urbanizados sometidos a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.

Se refiere en este punto la LS/07 a aquellos suelos que, en la terminología urbanística clásica, se encuentren sometidos a una operación de reforma interior. La disyuntiva en estos casos se centra en dilucidar qué usos y edificabilidades deben tenerse en cuenta a la hora de aplicar el método residual estático tantas veces aludido. La LS/07 se decanta por tomar como referencia los atribuidos por el planeamiento original y sin que la nueva ordenación tenga incidencia a esos efectos. Una vez más, el nuevo texto legal es más restrictivo que el hasta ahora vigente, en la medida en que el artículo 28.2 de la derogada LS/98 permitía valorar este tipo de suelos sobre la base de los usos y edificabilidades previstos por el nuevo plan, si éstos eran superiores a los originalmente aplicables.

Por lo que se refiere a los métodos de cálculo de la valoración a los que nos hemos venido refiriendo, y a la espera del anunciado reglamento de desarrollo, la Disposición Transitoria Tercera, párrafo 3, de la nueva Ley se remite a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras contenidas en la Orden ECO/805/2003 en las que, entre otros, se desarrolla el método de cálculo residual estático.

En primer lugar, conviene señalar que la valoración de la pérdida de la **facultad de participar en actuaciones** de nueva urbanización es una novedad introducida por la LS/07. Con esta previsión se pretende compensar a aquellos propietarios a los que, de alguna manera, se les priva del ejercicio pleno de su derecho a intervenir en el desarrollo urbanístico de su suelo.

La razón de ser de la norma es clara. El artículo 8.1.v) de la LS/07 reconoce, entre las facultades de los propietarios de suelo, su derecho a participar en las actuaciones urbanizadoras, en régimen de **equidistribución** de los beneficios y cargas. Parece lógico y consecuente que esos propietarios reciban algún tipo de compensación cuando, por algún motivo, se les cercena esa facultad de participación. La Ley no sólo está pensando en procedimientos de **expropiación forzosa** sino que deja abierta la posibilidad de que tal privación tenga su origen en otras actuaciones administrativas (v. gr. la aplicación de sistemas de **gestión urbanística** que excluyan la intervención de todos o de algún propietario).

Por otra parte, el funcionamiento de este mecanismo compensatorio previsto por la norma es el siguiente: el artículo 24 de la LS/07 formula una serie de requisitos que deben cumplirse para que nazca el derecho a compensación y, a continuación, establece las reglas de valoración de ese derecho.

En lo que se refiere a los requisitos, éstos son cuatro y es preciso que concurren todos ellos para que exista derecho a reclamar compensación:

- (I) Los terrenos deben estar incluidos en un **ámbito de actuación urbanística** (v.gr. incluidos en una unidad de ejecución o sectorizados como urbanizable) y deben concurrir todas las circunstancias precisas para que la actuación urbanística se inicie o para que tenga lugar la expropiación forzosa. En el primer caso, serán cada una de las normativas autonómicas las que determinen las condiciones jurídicas necesarias para que el inicio de la actuación sea posible (v. gr. la aprobación de un programa o de los estatutos y bases en el sistema de compensación); en el caso de las expropiaciones forzosas, habrá que estar a lo dispuesto en la legislación propia de esa materia para verificar que concurren las circunstancias exigidas por la LS/07.
- (II) Para que el derecho a ser compensado exista, la disposición, acto o hecho que lo motive debe impedir la posibilidad de que el propietario participe en el desarrollo

urbanístico de su suelo o, simplemente, variar las condiciones iniciales en las que ese propietario podría haber participado (v. gr. reducción de la edificabilidad, previsión de un uso menos lucrativo, etcétera).

- (III) Asimismo, la disposición, acto o hecho debe desplegar sus efectos con anterioridad al inicio de la actuación y de forma previa a que se hayan agotado los plazos que el propietario tenía para ejercitar sus facultades. Si la actuación urbanizadora ya se ha iniciado, resultarán aplicables las reglas contenidas en el artículo 25 de la LS/07, cuyo análisis es el objeto de la siguiente pregunta. Si los efectos se despliegan con posterioridad al plazo que tuviera el propietario para ejecutar el plan, únicamente cabrá compensar a ese propietario si la no iniciación de la actuación hubiera tenido como única responsable a la Administración.
- (IV) Por último, ese derecho a ser compensado no existe si la pérdida de la facultad de participar en la actuación urbanística viene motivada por el incumplimiento por el propietario de los deberes inherentes al ejercicio de esa facultad. Además del incumplimiento de los plazos previstos, piénsese, por ejemplo, en el incumplimiento de alguna de las obligaciones propias de los sistemas de actuación privados (v. gr. la adhesión a la junta de compensación, el impago de derramas previas al inicio de la actuación, etcétera).

En lo que se refiere a la valoración de la compensación que corresponde a los propietarios que se ven privados de su derecho a participar en un desarrollo urbanístico, la LS/07 toma como criterio de referencia el mismo que para determinar la participación de la colectividad en las plusvalías que genera una actuación de esta índole.

Como ya se ha visto, la Administración Local tiene derecho a obtener la **cesión gratuita** de entre un 5% y un 20% del **aprovechamiento urbanístico** de una actuación. Ése es el primero de los factores que la Ley toma como referencia a la hora de valorar el derecho a participar en un desarrollo urbanístico.

El segundo factor viene determinado por el valor que el propietario haya dejado de patrimonializar. Esa diferencia de valor será distinta en función del alcance de la privación del derecho de ese propietario a participar en la actuación urbanística:

- (I) Si la privación es total, es decir, si el propietario no puede participar de ninguna manera en la actuación, el porcentaje antes aludido -como primer factor- deberá aplicarse a la diferencia existente entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, esto es, por el valor del **aprovechamiento urbanístico**.
- (II) Si lo que sucede es que se han alterado sustancialmente las **condiciones de participación** del propietario acarreándole únicamente una pérdida de valor (por cambio de uso o reducción de edificabilidad), el porcentaje de referencia se aplicará exclusivamente a esa diferencia parcial de valor.

El artículo que 25 de la LS/07 establece dos criterios de valoración aplicables a aquellas situaciones en las que ya se han realizado **actuaciones preparatorias** de la actuación urbanística o en las que, incluso, las obras ya han dado comienzo. La Ley fija dos criterios diferentes y establece la primacía de uno sobre otro, en función del caso concreto. Veamos a continuación cuáles son esos dos criterios y cuáles son las reglas de preferencia entre ellos:

- (I) El primer criterio es el de valorar por su importe, incrementado con la **tasa libre de riesgo** y la **prima de riesgo**, aquellos proyectos, obras, gastos de financiación, gestión y promoción, así como las indemnizaciones, que hayan sido abonados con el objeto de iniciar y tramitar una actuación urbanística.

La prima de riesgo y la tasa libre de riesgo son dos conceptos financieros definidos en el artículo 38 de la Orden 805/2003 de 27 de marzo por la que se aprueban las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras. Ambos conceptos se refieren a la remuneración adicional que pretende conseguir un inversor (en este caso promotor) por soportar el riesgo afecto a una inversión determinada.

Evidentemente, la LS/07 considera como **indemnizables** únicamente aquellos gastos, costes e indemnizaciones que resulten necesarios de acuerdo con lo dispuesto con la normativa autonómica de referencia. Así, por ejemplo, podrán ser objeto de compensación los costes de redacción de instrumentos de planeamiento, anteproyectos o proyectos de urbanización, proyectos de **equidistribución** e incluso de edificación allí donde resulten necesarios. También lo serán las obras ya ejecutadas conforme al plan y las **indemnizaciones** satisfechas para compensar a quienes, resultando perjudicados por la actuación urbanística, tengan derecho a ello.

Si todos estos costes y gastos han sido ya soportados y sobreviene un acto administrativo que los convierte en inútiles e inservibles, nace un derecho indemnizatorio igual al importe nominal satisfecho incrementado con la **tasa libre de riesgo** y la **prima de riesgo**. A estos efectos, es determinante que las cargas a valorar hayan sido efectivamente soportadas. El párrafo 4.º del artículo 25 de la LS/07 impide que los propietarios que no hayan hecho frente a sus obligaciones, independientemente del estado en que se encuentre la actuación, perciban compensaciones por cuenta de esas cargas no satisfechas.

Por lo que se refiere a las circunstancias que habilitan la aplicación del criterio al que nos estamos refiriendo, la nueva Ley prevé su utilización siempre que no se hayan iniciado las obras o, habiéndose iniciado, siempre que su aplicación arroje un valor más alto que el calculado conforme al criterio que se expone a continuación.

- (II) El segundo criterio se fundamenta en el grado de ejecución que haya alcanzado la ejecución de las obras de urbanización, siempre que su desarrollo se haya producido observando las previsiones del planeamiento y los plazos fijados por la norma. La razón de ser de este criterio está también inspirada en el principio de justo reparto de beneficios y cargas: a mayor grado de ejecución de las obras y de la actuación (cargas), mayores derechos patrimonializa el propietario (beneficios).

La LS/07 exige que al grado de ejecución de esas obras se le asigne un coeficiente entre 0 (mínimo) y 1 (máximo). En función de si el acto que provoca la necesidad de valorar el suelo priva completamente al propietario de sus derechos al impedir la finalización de la actuación, o simplemente reduce parcialmente sus expectativas, el anterior coeficiente deberá multiplicarse: **a)** en el primer caso, por la diferencia de valor existente entre su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación. En otras palabras, el factor de multiplicación en este caso es todo el valor del **aprovechamiento urbanístico** que tendrían las parcelas resultantes; y **b)** en la segunda situación, el valor multiplicador se limita a la diferencia de valor que provoque la alteración de las condiciones de ejecución de la actuación respecto al valor que hubiera resultado de haberse desarrollado la actuación en las condiciones originalmente previstas (el menor valor del nuevo uso propuesto, la disminución del aprovechamiento, etcétera).

En relación con este segundo criterio de valoración que tiene en cuenta el grado de ejecución de la actuación, el artículo 25.3 de la LS/07 prohíbe que de su aplicación pueda resultar un valor inferior al correspondiente a la simple valoración de la **facultad de participación** en actuaciones de nueva urbanización. De forma coherente, la norma exige que la valoración de un suelo que ya ha sido activado y sobre el que se ha iniciado una actuación, sea superior a la valoración de la mera **facultad de promover** esa actuación.

Finalmente, el artículo 25 establece la manera en que debe distribuirse la indemnización de valor calculada sobre la base de los anteriores criterios. Como no podía ser de otra manera, el principio de reparto es el **proporcional**. La compensación debe asignarse en beneficio de los propietarios en función de los derechos que éstos aporten a la actuación (superficie de sus fincas de origen y, en consecuencia, de las parcelas resultantes a las que hubieran tenido derecho).

La LS/07 también se ocupa de regular cómo debe compensarse al **promotor** (urbanizador no propietario), cuya labor no es retribuida con aprovechamiento sino en metálico. Es obvio que sufre una pérdida patrimonial (deja de ingresar cuotas de urbanización), por más que no fuera a tener derecho a ser adjudicatario de parcelas resultantes de la actuación. La regla de valoración de esa compensación se concreta en la obligación proporcional de todos los propietarios de abonarle una cantidad igual a la que resulte de aplicar la **tasa libre de riesgo** y la **prima de riesgo** al valor de la retribución que tenía establecida y que deja de percibir.

Las reglas que establece el artículo 26 de la LS/07 son las aplicables a las valoraciones que se producen en el seno de los expedientes de reparto de **beneficios y cargas**, propios de cualquier actuación urbanística. Nos referimos, fundamentalmente, a los proyectos de **reparcelación** y de **compensación** propios de los sistemas de gestión urbanística privados.

El inicio en la tramitación de estos proyectos presupone la existencia de una actuación urbanística ya madura y el inminente comienzo de las obras de urbanización. La cercanía de la culminación de la actuación tiene como consecuencia normativa la consideración de la edificabilidad urbanística a efectos de la valoración del suelo. Aunque las obras no se hayan iniciado todavía, las expectativas del aprovechamiento cristalizan en el proyecto de equidistribución mediante su adjudicación o compensación en favor de los propietarios, de acuerdo con el criterio de proporcionalidad.

No obstante, la primera regla de valoración en los instrumentos de **equidistribución** es la de libertad de pactos. Si los sujetos intervinientes en una reparcelación acuerdan unánimemente un determinado valor de sus suelos, será ése y no otro el que deba considerarse. Sólo en defecto de esa unanimidad entran en juego las reglas fijadas por la Ley. Analicemos cuáles son.

A la hora de tasar los suelos que cada propietario aporta al proceso de **equidistribución**, el valor debe ser igual al que tendrían las parcelas una vez concluida la actuación, esto es, incorporando la rentabilidad económica del aprovechamiento reconocido por el plan. Éste será el caso en multitud de situaciones características propias de los expedientes reparcelatorios. Piénsese, por ejemplo, en la necesidad de valorar **defectos y excesos** de aprovechamiento; en el cálculo de **la retribución en aprovechamiento** al agente urbanizador en aquellas legislaciones autonómicas que lo contemplan; en la determinación del valor de la **cesión** obligatoria de aprovechamiento en favor de la Administración ex artículo 16.b) de la propia LS/07; y en la ponderación de la compensación en metálico que se ven obligados a recibir aquellos propietarios cuya aportación a la reparcelación resulta insuficiente para resultar adjudicatarios de una parcela finalista.

En todas estas situaciones, el suelo se tasaré por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación.

A ese valor final habrá que descontar el correspondiente a las cargas de urbanización que no se vean obligados a soportar aquellos propietarios que no puedan participar en el posterior desarrollo de la actuación. Asimismo, la norma prevé el necesario descuento de la **tasa libre de riesgo** y de la **prima de riesgo** del valor final, en la medida en que el propietario está exento de asumir el riesgo y ventura propios de cualquier actuación urbanística.

Aunque el artículo 26.2 de la LS/07 se refiere al descuento de las **cargas de urbanización** y del **riesgo** únicamente en aquellos casos en que un propietario no aporte suelo suficiente a la **reparcelación** como para resultar adjudicatario de parcela finalista, una interpretación teleológica del precepto nos debe llevar a concluir que cualquier carga no soportada por el propietario deberá descontarse de la valoración final de suelo que éste perciba.

La Ley se limita a tratar las especialidades de las **expropiaciones** “*por razón de la ordenación territorial y urbanística*” (art. 28). Se trata de aquellas que tienen, en un sentido genérico, cualquiera de las finalidades previstas en la ordenación territorial o urbanística.

Respecto a ese tipo de expropiaciones, la Ley recoge **sustancialmente las mismas reglas** que ya contenía la LS/98, traídas aquí, según justifica su exposición de motivos, por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas que versan sobre esta materia.

La regulación que contiene la Ley sobre este particular se fundamenta en la **competencia exclusiva** del Estado sobre expropiación forzosa (artículo 149.1. 18.^a CE). Ello no implica que las Comunidades Autónomas carezcan de capacidad regulatoria en este ámbito. Como declaró el TC, al corresponderles la legislación sectorial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, son ellas, y no el Estado, las que tienen la potestad de definir legalmente los supuestos en los que cabe hacer uso del instrumento expropiatorio (STC 61/1997, de 20 de marzo).

Lo anterior se refleja en la **regulación** del instituto expropiatorio. Ésta se integra por: (I) la normativa estatal, compuesta a su vez por: (a) disposiciones de aplicación directa, como esta Ley, la LEF y algunos preceptos del TRLS de 1992 todavía vigentes; y (b) normas de aplicación supletoria, como son la LS/76 y el RGU; y (II) la normativa autonómica en la que se recogen diversos supuestos en los que cabe aplicar el instrumento expropiatorio (obtención de suelo destinado a dotaciones públicas, al patrimonio municipal del suelo, etc.).

La regulación de la Ley sobre la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística se centra, al igual que la LS/98, en sus **especialidades**. Éstas son sus fines y el procedimiento (y respecto a este último: la legitimación expropiatoria -declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación-, el justiprecio -su fijación y pago-, y la inscripción en el Registro de la Propiedad).

Como se indicó, la Ley prevé que los **fines** de la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística pueden ser cualquiera de los previstos en la legislación reguladora de esa materia (art. 28.1). La Ley elimina la referencia adicional que contenía la LS/98 a la expropiación por razón del incumplimiento de la función social de la propiedad (art. 34). No obstante, ese supuesto expropiatorio está ampliamente presente en la normativa autonómica.

La **declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación** son requisitos legitimadores de toda expropiación. La Ley prevé, al igual que hacía la LS/98 (art. 33), que estos requisitos se cumplirán automáticamente por la mera aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística respecto de los bienes y derechos correspondientes, cuando esos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación (art. 28.2).

La Ley establece también, al igual que la LS/98 (arts. 35 y 36), dos especialidades relativas al **justiprecio** para expropiaciones por razones urbanísticas o de ordenación del territorio (art. 28.3): **(I)** la fijación del justiprecio debe hacerse mediante expediente individualizado (arts. 44 y ss. de la LEF) o por el procedimiento de tasación conjunta (regulado por diversas normativas autonómicas -dado que la competencia para ello es autonómica, tal y como declaró la STC 164/2001, de 11 de julio, que derogó el artículo 38 LS/98 - y, con carácter supletorio, por los arts. 138 de la LS/76 y 201 y ss. del RGU), conforme a los criterios de valoración de la Ley (cfr. preguntas 30 a 35); y **(II)** en relación con la modalidad de pago, abre la posibilidad de que si hay acuerdo con el expropiado se pueda satisfacer "*en especie*".

La Ley recoge, como hacía la LS/98 (art. 39.1 y 2), algunas precisiones en relación con el **acta de ocupación** (art. 28.4). Exige que habrá que levantar una para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio. Además, será título inscribible, siempre que: **(I)** incorpore: *(a)* su descripción; *(b)* su identificación conforme a la legislación hipotecaria; *(c)* su referencia catastral; y *(d)* su representación gráfica mediante un sistema de coordenadas (que la Ley recoge, como novedad, que podrá ser sustituida por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble); y **(II)** que se acompañe del acta de pago o justificante de la consignación del precio correspondiente.

Por último, en lo que se refiere a su **inscripción**, la Ley precisa, también al igual que la LS/98 (art.39.3), que la superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales, sin que sea obstáculo para ello: **(I)** la falta de inmatriculación de alguna de estas fincas; y **(II)** que al proceder a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre la existencia, dentro de la superficie ocupada, de alguna finca registral no tenida en cuenta en el procedimiento expropiatorio; en este caso, se pondrá tal circunstancia en conocimiento de la Administración competente (art. 28.4).

El analizado artículo 28 de la Ley, que regula la expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística, **entró en vigor** el 1 de julio de 2007 y no está sujeto a ninguna especialidad de régimen transitorio (disp. final 4.^a).

La **reversión** constituye el derecho a obtener la restitución del bien expropiado en caso de que concurra alguno de los supuestos legales, cuya característica común es la pérdida de la causa expropiatoria.

La Ley (art. 29), al igual que hacía la LS/98 (art. 40), **se limita** a establecer los supuestos del ámbito urbanístico en los que procede invocar ese derecho. El resto de supuestos en los que cabe solicitar el derecho de reversión, así como el plazo y el procedimiento para su ejercicio en cualquiera de ellos, vienen regulados en la LEF (arts. 54 y 55; que sufrieron una importante modificación operada por la LOE, y que entraron en vigor el 7 de noviembre de 1999).

Según recoge la exposición de motivos de la Ley, ésta adapta los **supuestos** en que cabe la reversión a su concepción de los patrimonios públicos de suelo (cfr. pregunta 39), manteniéndose en lo demás también los criterios de la LS/98. En concreto, cabe la reversión en los siguientes supuestos (art. 29):

- (I) Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:
 - (a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante 8 años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.
 - (b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.
 - (c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización. No obstante, la Ley limita a su vez esta excepción. Procederá la reversión cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido.
 - (d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.
 - (e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la LEF (arts. 54 y 55 LEF).

- (II) Como se indicó, en los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización procede la reversión cuando hayan transcurrido 10 años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido.
- (III) Cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo (conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 17 de la Ley) y no se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o no concurra alguna de las restantes excepciones previstas en el apartado (i) anterior.

La Ley introduce una importante novedad en la regulación del instituto expropiatorio por razón de la ordenación del territorio y el urbanismo. Incluye un derecho a la **retasación** cuando una modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora de forma que, según su exposición de motivos, se salvaguarde la integridad de la garantía indemnizatoria sin empeñar la eficacia de la gestión pública urbanizadora.

O lo que es lo mismo, prohíbe la reversión en aquellos supuestos, pero compensa al expropiado con un derecho de retasación. En este sentido, se elimina uno de los supuestos de reversión que contenía la LS/98 (art. 40.3), de tenor muy similar precisamente al que ahora legitima la retasación. La Ley abunda así en la línea ya apuntada por la LEF para supuestos en los que se negaba la reversión por concurrir algún tipo de excepción, pero se reconocía a los expropiados el derecho a solicitar la actualización del justiprecio si no se hubiera ejecutado la obra o establecido el servicio inicialmente previstos (art. 54.2.a *in fine*).

En efecto, la Ley establece que en los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización se podrá instar la retasación **cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo**, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación (esto es, una modificación parcial del planeamiento), y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación (art. 29.2.b).

Por lo que respecta a su **regulación**, la Ley únicamente especifica que el nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades (cfr. preguntas 30 a 35). Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre ese valor y el resultado de actualizar el justiprecio. Para todo lo demás resulta de aplicación supletoria lo dispuesto en la Ley para el derecho de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad (art. 29.2.b).

El artículo 29 de la Ley, que regula el derecho de reversión y retasación, se fundamenta en la **competencia exclusiva** del Estado sobre expropiación forzosa (artículo 149.1. 18.ª CE).

Las disposiciones de la Ley sobre estos dos mecanismos, la reversión y la retasación, regulados en su artículo 29 **entraron en vigor** el 1 de julio de 2007 y no están sujetas a ninguna especialidad de régimen transitorio (disp. final 4.ª).

¿CUÁLES SON LAS NOVEDADES LEGALES EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO?

Artículos de referencia

3.1 y 30

El art. 30 de la LS/07 asume en gran medida el esquema de regulación previsto en la LS/98 sobre el derecho de indemnización de los particulares por el ejercicio de las funciones públicas de ordenación territorial y urbanística, si bien incorpora algunas modificaciones de cierta relevancia, que se señalan a continuación:

a) Modificación de la ordenación territorial urbanística:

La LS/07 amplía el alcance del derecho de indemnización previsto por la LS/98 para los supuestos en los que la alteración del planeamiento origine una reducción de aprovechamiento urbanístico, así como gastos inherentes al proceso urbanizador que resulten inservibles. La LS/07 reconoce un derecho de indemnización por la alteración: (I) de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización (que puede incluir otros parámetros, como la modificación de los usos admitidos); o (II) de las condiciones de participación de los propietarios en la urbanización (plazos de ejecución, cargas urbanísticas, etc.). Además, no es necesario que esas alteraciones provengan únicamente de un cambio de la ordenación territorial o urbanística, como sucedía en la LS/98, sino que también pueden derivar de una alteración del acto o negocio de la adjudicación de la actividad urbanística (modificación de la Junta de Compensación por Agente Urbanizador).

En todo caso, las modificaciones deberán producirse antes de que transcurran los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

b) Vinculaciones y limitaciones singulares:

La LS/07 reconoce el derecho a ser indemnizado por las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa. Esta regulación es más amplia que la prevista en la LS/98, que únicamente se refería a las vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios o que llevasen consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico no susceptible de distribución equitativa entre los interesados.

c) Régimen de fuera de ordenación:

La LS/07 mantiene el criterio establecido en la LS/98 de no considerar indemnizables las

situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios de ordenación territorial y urbanística. Sin embargo, el art. 30.1 de la LS/07 sí que prevé, a diferencia de la anterior normativa, un derecho de indemnización si el régimen de fuera de ordenación determina la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en esa situación durante su vida útil. Debe destacarse que la LS/07 no reconoce la existencia de este derecho de indemnización de forma automática, sino que se limita a contemplar la posibilidad de que exista, de tal modo que su concreción dependerá de las circunstancias concurrentes en cada caso y según lo que dispongan las legislaciones autonómicas.

d) Modificación o extinción de títulos administrativos habilitantes por modificación de la ordenación territorial y urbanística :

Al igual que la LS/98, el art. 30 c) de la LS/07 prevé el derecho de indemnización por la modificación o extinción de las licencias como consecuencia del cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística. Sin embargo, la regulación de la LS/07 presenta las siguientes novedades:

- (I) A diferencia de la LS/98, la LS/07 no sólo contempla las licencias de construcción como los únicos títulos cuya modificación o extinción es susceptible de generar indemnización en caso de cambio en la ordenación territorial y urbanística. En efecto, utiliza la expresión más amplia de *“títulos administrativos habilitantes de obras y actividades”*, en la que pueden entenderse englobadas las licencias municipales de actividad, e incluso los permisos específicos exigidos en determinados sectores de actividad (turístico, asistencial, gran establecimiento comercial, evaluación de impacto ambiental, etc.).
- (II) La LS/07 no aclara los concretos supuestos de modificación sobrevenida de la ordenación territorial o urbanística en los que, mediando un permiso previamente otorgado, se genera el derecho de indemnización. Este derecho dependerá de lo que establezca cada legislación autonómica sobre extinción y modificación de la eficacia de las licencias y permisos concedidos.
- (III) Tampoco aclara cuáles son los conceptos indemnizables, a diferencia de la LS/98 que los limitaba a la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten. Por lo tanto, deberán acreditarse en cada caso los concretos daños y perjuicios causados por la modificación, sin perjuicio de lo que prevean las legislaciones autonómicas.

Finalmente, la LS/07 recoge, en similares términos que la LS/98, el derecho de indemnización en caso de demora injustificada en el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado.

Muy pocas, salvo alguna precisión respecto a la diversificación del destino de sus activos, que ahora se abre a objetivos no sólo urbanísticos sino también vinculados al patrimonio natural y cultural.

Cabe destacar también la prohibición de que los terrenos destinados a viviendas de protección pública sean enajenados por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate. Esa prohibición se aplica no sólo a la primera transmisión, sino también a las sucesivas.

Otra novedad relevante es el reforzamiento de la garantía del cumplimiento del destino del patrimonio público de suelo (PPS) cuando sus activos se transmiten a los particulares. Esa transmisión puede sujetarse a determinadas obligaciones, plazos o condiciones de destino, que pueden inscribirse en el Registro de la Propiedad, y cuyo incumplimiento determinará la resolución del contrato de enajenación.

¿Por qué se crea el PPS?

La desamortización del siglo XIX privó a las Administraciones Locales de los recursos territoriales o medios inmobiliarios necesarios para desarrollar políticas públicas urbanísticas o de vivienda. Ese resultado de liquidación de la *"Hacienda patrimonial"* se produce además cuando todavía no se había formado una *"Hacienda tributaria"* que tuviera una capacidad recaudatoria suficiente para sufragar el coste de las obras de infraestructura urbanística y de nuevas viviendas que demandaba el exponencial crecimiento a fines del siglo XIX y comienzos del XX de algunas ciudades donde radica la capitalidad provincial.

A partir del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 y la Ley del Suelo de 1956, la aparición del Patrimonio Municipal del Suelo fue un paso importante para cambiar la orientación y dotar a las Administraciones del suelo preciso para promover políticas de ensanche o de reforma interior de las ciudades y para fomentar la construcción de nuevas viviendas. Sin necesidad de *"nacionalizar"* o *"municipalizar"* la titularidad del suelo, se creaban las premisas jurídicas que con el devenir del tiempo harían posible que la Administración interviniera en el mercado del suelo y de la vivienda mediante la gestión de esa masa patrimonial.

¿Podría suprimirse el PPS?

La Constitución no impone la existencia de PPS, y de forma creciente la legislación urbanística ha creado nuevas figuras que permiten alcanzar los objetivos del PPS sin necesidad de atribuir a la Administración la titularidad de bienes o derechos. Así ocurre por ejemplo cuando la LS/07 impone la obligación de destinar hasta un 30 por ciento del suelo residencial a la construcción de viviendas de protección pública.

¿Para qué sirve el PPS?

Para algunos debería ser la fórmula jurídica para que la comunidad participara en las plusvalías urbanísticas, pero en la práctica sirve para financiar a los Ayuntamientos.

¿Cuál es el destino de los activos del PPS?

Fundamentalmente, promover viviendas de protección pública. Pero la LS/07 se remite a lo que disponga la legislación autonómica, que puede identificar tres fines de interés social: I) urbanísticos; II) protección o mejora de espacios naturales; III) protección o mejora del patrimonio cultural.

¿Qué contenido tiene el PPS?

Es competencia de las Comunidades Autónomas establecer qué bienes y derechos forman parte del PPS. No obstante, la situación es relativamente uniforme pues salvo algún caso aislado, no hay diferencias significativas entre unas y otras Comunidades Autónomas. El PPS está formado por bienes inmuebles (terrenos, solares o construcciones), bienes muebles (dinero) y derechos de distinta naturaleza y alcance (derechos de aprovechamiento urbanístico, incluso acciones o participaciones en sociedades mercantiles de titularidad pública a las que se encomienda la gestión del PPS).

¿Cómo adquiere la Administración los activos del PPS?

Cuando el PPS se crea en 1956, debía nutrirse de las aportaciones presupuestarias que anualmente hicieran los Ayuntamientos. En la actualidad, la clave está en la obligación que la Ley impone a los propietarios a quienes el planeamiento atribuye aprovechamientos urbanísticos, que deben entregar a la Administración terrenos edificables o dinero. Esa entrega se realiza sin coste para la Hacienda Pública. No se trata de aportaciones forzosas de carácter expropiatorio, sino de atribuciones patrimoniales que resultan de la definición del contenido normal del derecho de la propiedad, y del cumplimiento de los deberes urbanísticos que derivan de la función social de la propiedad inmobiliaria.

Una descripción más general nos lleva a distinguir los siguientes modos de adquisición de los activos del PPS: I) entrega obligatoria impuesta por la Ley de Suelo; II) expropiación forzosa; III) ejercicio de los derechos de tanteo o retracto; IV) convenio urbanístico; V) contrato de compraventa; VI) permuta; VII) donación; VIII) disposición "mortis causa" (herencia o legado); IX) prescripción; X) ocupación o cualquier otro título que el ordenamiento jurídico establezca para la adquisición de bienes y derechos.

¿Cómo se gestiona el PPS?

Además de gestionar los bienes y derechos del PPS conservando su titularidad y uso, la Administración también puede cederlos (conservando su titularidad y transfiriendo su uso)

o enajenarlos (perdiendo su titularidad). Otra alternativa es la constitución de un derecho de superficie. Tanto la cesión como la enajenación pueden ser onerosas o gratuitas.

Hasta el año 2003, los arquetipos del inconsciente colectivo han seguido anclados en la consideración de que conservar la titularidad pública de los activos inmobiliarios equivale a *"amortizarlos"*, pues la Administración es torpe y no sabe gestionarlos de forma eficaz. La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas de 2003 asume una nueva filosofía en la gestión dinámica de los activos inmobiliarios. Esa nueva orientación se libera del complejo de ser una *"mano muerta"* institucionalmente incapaz de regentar con habilidad su patrimonio. Ahora la Administración ha recuperado la autoestima y ya se admite que la explotación eficaz del patrimonio inmobiliario puede instrumentarse mediante variadas fórmulas jurídicas que permiten lograr al mismo tiempo un doble objetivo: conservar la titularidad del inmueble y gestionarlo con rentabilidad social y económica. Entre ellas, el derecho de superficie y la concesión de obra pública están llamadas a cobrar un renovado impulso.

La gestión del PPS puede ser directamente desarrollada por la propia Administración Territorial, por medio de un Organismo Autónomo, Entidad Pública Empresarial, o mediante una sociedad mercantil cuyo capital social pertenezca íntegramente a la Administración. También cabe la gestión indirecta mediante concesión, gestión interesada, concierto, arrendamiento, sociedad mercantil mixta o consorcio.

Los artículos 31 y 32 de la LS/07 establecen un conjunto de medidas a disposición de la Administraciones Públicas como reacción ante eventuales incumplimientos de los deberes básicos del propietario del suelo, inherentes a la función social del derecho de propiedad. En concreto, el artículo 31 de la LS/07 contempla las medidas de expropiación, venta y sustitución forzosas.

Como consecuencia de la doctrina constitucional contenida en la STC 61/1997, el artículo 31 de la LS/07 establece la posibilidad, pero no la obligación, de que las Administraciones competentes impongan las medidas de reacción ante el incumplimiento de los deberes básicos inherentes al derecho de propiedad, *“sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias”*. Ello significa lo siguiente: (I) que los supuestos habilitantes previstos en la LS/07 para la aplicación de este régimen no son los únicos que legitiman a las Administraciones para reaccionar ante eventuales incumplimientos; y (II) que es posible que las legislaciones autonómicas establezcan otros supuestos adicionales que igualmente legitimen la adopción del régimen de venta o sustitución forzosa, o que contemplen otras medidas adicionales a éstas (multas coercitivas, sanciones, etc.).

En cuanto se refiere a los supuestos habilitantes, el art. 31 de la LS/07 alude al incumplimiento genérico **de los deberes de edificar y de rehabilitar**. Sin embargo, no detalla los casos concretos de incumplimiento ni los plazos a los que queda sujeto. Por lo tanto, deberán ser la legislación autonómica y, en su caso, el planeamiento urbanístico quienes establezcan los parámetros precisos que determinen la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa.

Respecto a las medidas de reacción frente a tales incumplimientos, además de la expropiación y la venta forzosas ya previstas en la normativa anterior, la LS/07 añade la denominada sustitución forzosa, que tiene por objeto el ejercicio de la facultad de edificar en sustitución del propietario del suelo. La LS/07 señala que esa edificación deberá ser impuesta en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo, lo cual significa que al adjudicatario de la obra forzosa, bien sea la Administración o un tercero, se le atribuirá un determinado número de unidades independientes dentro de la división horizontal que se constituya sobre el edificio construido. Al respecto, la LS/07 contempla que al aplicar este régimen de sustitución o, en su caso, el de venta forzosa, el contenido del derecho de propiedad

del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación autonómica en un porcentaje superior al 50 por 100 de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración ejecutora de la medida.

Por su parte, el art. 32 de la LS/07 establece normas básicas del procedimiento que deben regir previamente a la adopción de estas medidas. En primer lugar, debe señalarse que estas medidas no tienen carácter sancionador, por lo que su adopción no requiere la concurrencia de las garantías y cautelas propias del procedimiento sancionador. No obstante, la LS/07 contiene una serie de reglas y principios básicos que deben respetarse, sin perjuicio de que cada Comunidad Autónoma establezca una regulación más detallada. Del art. 32 citado se desprende la necesidad de un doble procedimiento:

- (I) En primer lugar, un procedimiento que culmine con la declaración de incumplimiento de los deberes esenciales del propietario. Este procedimiento se iniciará de oficio, por la Administración que tenga la potestad de velar directamente por la observancia del concreto deber incumplido o a instancia de interesado, y en él deberá concederse previa audiencia al propietario afectado. Además, en la resolución que se dicte deberán acordarse la aplicación de la medida concreta para paliar el incumplimiento declarado (expropiación, venta o sustitución forzosas). Aunque la LS/07 no lo especifica, deberán motivarse de un modo suficiente las razones que conducen a adoptar una de las medidas en detrimento de las demás previstas.

Una vez dictada la resolución, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan

- (II) En segundo lugar, se tramitará el procedimiento por el que se adjudica la ejecución de la medida adoptada. La LS/07 se limita a señalar que el bien sujeto al procedimiento de venta o sustitución forzosa será adjudicado mediante procedimiento con publicidad y concurrencia. A falta de regulación específica en las legislaciones autonómicas, deberá entenderse aplicable la normativa de contratación local. Aunque la LS/07 no lo especifica, el procedimiento más acorde para la adjudicación de los bienes sometidos a venta o sustitución forzosa es el concurso, en la medida en que en este proceso se valoran otras condiciones distintas al precio, única finalidad a la que tiende el procedimiento de subasta.

Una vez finalizado el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad. En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

Anteriormente, el derecho de superficie tenía distinta duración en atención al sujeto público o privado que lo constituyera: 99 años (cuando el suelo es de titularidad privada) y 75 años (cuando el suelo es de titularidad pública). Con la LS/07 el plazo es común y de 99 años.

Otra de las novedades más relevantes es la posibilidad de constituir el derecho de superficie en régimen de propiedad horizontal. Sin necesidad de consentimiento del propietario del suelo, el titular de la superficie puede transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal.

¿Qué es el derecho de superficie?

Para comprender en qué consiste el derecho de superficie hay que abandonar una visión plana del territorio para asumir otra de carácter tridimensional, de forma que se tengan en cuenta tres espacios diferentes: **I)** el suelo (de la tradicional visión plana); **II)** el subsuelo (la columna de terreno subyacente y las edificaciones que en ella pueden ejecutarse); **III)** el vuelo (la columna suprayacente de espacio aéreo en la que se pueda obtener algún aprovechamiento urbanístico).

Nada impide que alguien conserve la propiedad del suelo y que otro sujeto de Derecho adquiera la propiedad temporal de uso y disposición de la superficie del terreno, produciéndose de este modo un fenómeno de disociación jurídica de la propiedad inmobiliaria. En ambos casos se trata de auténticos derechos de propiedad integrados por todas sus facultades. Las notas predominantes de este derecho son la duración limitada en el tiempo y la separación del dominio de lo construido, plantado o sembrado y el suelo en que se efectúa. Ello implica una derogación del principio de accesión (“*superficie solo cedit*”, consagrado en el artículo 358 del Código Civil), ya que el titular del terreno no hace suyo lo que se edifica, planta o siembra en él.

El derecho de superficie no es una desagregación del abanico de facultades que integran la titularidad. Hay varias titularidades simultáneas y completas en todas sus facultades que se proyectan sobre distintas realidades territoriales: **I)** propiedad del suelo (la finca o terreno); **II)** propiedad de lo que está sobre el suelo (la vivienda, el centro comercial, la gasolinera o el campo de golf). La única singularidad que distingue las titularidades no reside en el contenido de sus facultades sino en su duración en el tiempo, toda vez que el derecho de superficie confiere un derecho de propiedad con eficacia limitada en el tiempo.

¿Qué normativa se aplica?, ¿Derecho Público o Derecho Privado?; ¿hay dos clases de superficie?

Tradicionalmente se venía afirmando la existencia de una dualidad de figuras, bifurcando el régimen jurídico privado del aplicable a la superficie constituida por la Administración por “*motivos*” urbanísticos. La LS/07 unifica, sin embargo, el régimen básico atribuyendo fuerza preeminente a la establecida en la normativa urbanística, y supletoria a la legislación civil.

Mientras la normativa urbanística se aplica a todo derecho de superficie (cualquiera que sean los sujetos que intervengan en su constitución) y tiene carácter imperativo ya que forma parte del Derecho necesario, las normas de Derecho privado parecen tener carácter dispositivo y abiertas a la autonomía de la voluntad de las partes que celebren un contrato que tenga por objeto el derecho de superficie. Conforme a lo establecido en el artículo 35.4 LS/07: *“El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho”*.

¿Sobre qué tipo de suelo se puede constituir el derecho de superficie?

El terreno sobre el que se constituye el derecho de superficie puede ser tanto de titularidad pública como privada. Ahora bien, en caso de ser de titularidad pública debe tratarse de un bien patrimonial, pues no cabe constituir un derecho de superficie sobre un bien de dominio público, ya que al ser inalienable por estar afecto a un uso o servicio público, no cabe transmitir la propiedad sobre la superficie salvo desafectación.

En una primera aproximación, cabe pensar que el derecho de superficie es a los bienes patrimoniales o de dominio privado de la Administración lo que la concesión es a los bienes demaniales o de dominio público. Ahora bien, no por ello hay que descartar de raíz la posibilidad de constituir un derecho de superficie sobre las construcciones realizadas sobre el terreno de dominio público. Adviértase que la superficie no se constituye directamente sobre un bien de dominio público, sino sobre lo construido o edificado por el concesionario sobre el dominio público. El titular de una concesión demanial puede constituir en beneficio de un tercero un derecho de superficie sobre las construcciones o edificaciones realizadas sobre el dominio público objeto de concesión. Según resulta del artículo 35.1 LS/07, uno de los posibles contenidos del derecho de superficie es atribuir a su titular la propiedad temporal *“sobre construcciones o edificaciones ya realizadas”*.

¿Quién puede otorgar el derecho de superficie?

Sólo el titular del derecho real de propiedad sobre un terreno puede constituir el derecho de superficie (artículo 35.2 LS/07).

¿Cómo se adquiere el derecho de superficie?

El derecho de superficie puede otorgarse a título gratuito o adquirirse por contrato oneroso. En el caso de las Administraciones Públicas Territoriales también pueden adquirirlo por expropiación forzosa.

La referencia a la constitución gratuita merece algún comentario. Aunque aparentemente se trata de un negocio dispositivo en el que la atribución patrimonial se realiza por simple liberalidad, que el derecho de superficie se constituya sin contraprestación de presente no significa que estemos ante un negocio jurídico gratuito, pues el carácter oneroso deriva de la

reversión de lo construido al extinguirse el plazo máximo de duración de la superficie, reversión que por regla general se produce sin compensación o indemnización alguna.

En realidad, la distinción no es tanto entre un negocio gratuito y otro oneroso, sino entre una atribución patrimonial simple o compleja. En este último caso, además de la onerosidad que deriva de la reversión gratuita de lo construido o edificado, se pactan otras prestaciones adicionales o complementarias, como por ejemplo: **I)** un canon (de devengo periódico o por una sola vez al constituirse el derecho de superficie); **II)** la adjudicación de la propiedad temporal de edificaciones, viviendas o locales; **III)** la adjudicación de un derecho de uso o arrendamiento de un inmueble; **IV)** una compensación económica por las construcciones que revierten al propietario al extinguirse la superficie; **V)** una combinación de las anteriores prestaciones.

¿Cómo se formaliza la adquisición del derecho de superficie?

Mientras que la regla general es la libertad respecto a la formalización o no del contrato en un documento escrito, la constitución del derecho de superficie tiene que formalizarse en escritura pública, que además debe inscribirse en el Registro de la Propiedad.

¿Quién es el responsable de las obligaciones urbanísticas?, ¿el propietario del suelo o el titular del derecho de superficie?

Conviene aclarar si las obligaciones de urbanización o las relativas a la entrega gratuita de suelo a favor de la Administración actuante, pesan sobre el propietario del suelo o sobre el titular del derecho de superficie.

A ese respecto hay que diferenciar las relaciones externas con la Administración urbanística actuante y las relaciones internas, entre el superficiario y el titular del terreno. En las relaciones internas, conforme a lo afirmado por la jurisprudencia, habrá que estar a lo que en ejercicio de la autonomía de la voluntad de las partes contratantes se disponga al otorgar el derecho de superficie; pero en las relaciones externas son obligaciones que pesan sobre el superficiario que materializa la transformación del suelo. En igual sentido, es el titular del derecho de superficie el obligado a pedir las correspondientes licencias urbanísticas (para realizar movimientos de tierras, vallado del terreno o la construcción de edificaciones).

¿Qué ocurre cuando se extingue la superficie?; ¿tiene el superficiario derecho a percibir alguna compensación?

Mientras que la reversión de lo construido es un efecto inexorable, la existencia o no de compensación depende de lo que convengan las partes del negocio jurídico. En puridad, la constitución del derecho de superficie sólo tiene carácter gratuito cuando su otorgamiento se realiza sin contraprestación alguna, y siempre y cuando además, la reversión de lo edificado en favor del propietario del suelo se realice a cambio del pago de una compensación por lo edificado (cuyo valor de mercado debe ser calculado en referencia a la fecha de extinción del derecho de superficie).

El escaso éxito que hasta ahora ha logrado el derecho de superficie tiene mucho que ver con las dificultades financieras de amortizar en su integridad el coste de las obras ejecutadas durante el período de duración del derecho. Una de las claves para conferir un nuevo empuje a esta figura es la disposición de cláusulas contractuales que permitan a la Administración ofrecer a los inversores privados garantías del equilibrio económico-financiero del derecho

de superficie (que de esa forma se aproxima a la lógica económica de la concesión de obra pública).

Esa orientación general sigue la reciente LS/07. Después de establecer la regla general de la reversión gratuita y la adquisición por el propietario del suelo del pleno dominio de lo construido durante la vigencia de la superficie, el artículo 36.4 LS/07 añade lo siguiente: *“No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie”*. Aunque en su estricta literalidad la redacción de ese precepto se abre a distintas interpretaciones, cabe entender que se quiere admitir la inclusión en el contrato de cláusulas reguladoras del derecho a percibir alguna compensación al extinguirse la superficie por el transcurso del período máximo de duración.

Artículos de referencia

**Disposiciones
adicionales
2ª y 4ª**

El análisis de este apartado se divide en dos tipos de bienes del Estado, los afectos a la **Defensa Nacional**, contemplados en la Disposición Adicional Segunda (“DA2.^a”) de la LS/07, y el resto de sus bienes inmuebles, contemplados en su Disposición Adicional Cuarta (“DA4.^a”).

En lo que se refiere a los bienes afectos a la Defensa Nacional, la DA2.^a de la LS/07 establece, al igual que la Disposición Adicional Primera de la LS/98, que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a **informe vinculante** de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.

La emisión de este informe vinculante deberá incardinarse en el procedimiento establecido en la legislación de ordenación territorial y urbanística para la aprobación de los mencionados instrumentos (con carácter general, tendrá lugar durante la fase de la aprobación inicial). Con relación a este asunto, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 164/2001, de 11 de julio, ha entendido que no supone la prevalencia incondicionada del interés público que en cada caso defina el Estado, ya que tan sólo se impone el informe vinculante en relación con terrenos, edificaciones e instalaciones ya afectos a la Defensa Nacional. Esto es, sólo para el ejercicio por el Estado de sus competencias exclusivas sobre Defensa y Fuerzas Armadas recogidas en el artículo 149.1.4 de la Constitución Española (F.D.48). En lo que se refiere a su regulación, téngase en cuenta la Ley 8/1975, de 12 de marzo, de zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional y su Reglamento (Real Decreto 689/1978, de 10 de febrero).

En cuanto se refiere a la gestión de los restantes bienes inmuebles del Estado, en los apartados 4 y 5 de la DA4.^a de la LS/07 se potencia, de manera notable, la previsión genérica del artículo 8.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas de coadyuvar con la gestión de estos bienes al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas y, en particular, a la de **vivienda**. A estos efectos, la **Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Defensa** y la **Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado**, organismos autónomos dependientes de los Ministerios de Defensa e Interior respectivamente, ambos con personalidad jurídica y patrimonio propios, podrán suscribir convenios, protocolos o acuerdos con las Administraciones competentes tendentes a favorecer la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de

protección que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

Además, y al objeto de garantizar que estos bienes inmuebles se destinen efectivamente a la construcción de este tipo de viviendas, en el apartado 1 de la DA4.^a se establece que podrán inscribirse, en los términos del artículo 34.4 de la LS/07, las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de su destino en el **Registro de la Propiedad**.

Por último, la DA4.^a de la LS/07 introduce un nuevo artículo 190 bis en la Ley 33/2003 que establece que, cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, el Estado o los organismos públicos titulares de tales terrenos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En efecto, cuando el Estado adquiera, a título oneroso, terrenos ya incluidos por los instrumentos de ordenación territorial o urbanística en ámbitos sujetos a actuaciones de urbanización o adscritos a éstas, participará en la gestión y ejecución de la actuación urbanizadora como un propietario privado y, por tanto, recibirá el correspondiente aprovechamiento urbanístico siempre que cumpla con los deberes urbanísticos correspondientes a su condición de tal y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Artículo de referencia

Disposición
adicional
9.^a

Las modificaciones que ha introducido la Disposición Adicional Novena de la LS/07 en materia de régimen local, tienen por objeto **(I)** garantizar el derecho de los ciudadanos a conocer el contenido de los instrumentos de ordenación, gestión y ejecución territorial y urbanística; y **(II)** establecer controles más estrictos que eviten irregularidades urbanísticas en el ámbito municipal.

En lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos, la DA9.^a ha incluido en la LBRL un nuevo artículo 70 ter por el que se obliga a las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación territorial y urbanística a poner a disposición de los ciudadanos copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, así como de los documentos de gestión y de los **convenios urbanísticos**. También están obligadas a publicar por **medios telemáticos** (páginas web) el contenido actualizado de los instrumentos mencionados, de su sometimiento a **información pública** y de cualesquiera otros actos que sean relevantes para su **aprobación o modificación**.

En lo que se refiere a controles y garantías destinados a evitar irregularidades urbanísticas en el ámbito municipal, la DA9.^a de la LS/07 modifica el artículo 22.2 de la LBRL para establecer que será el Pleno municipal en los Ayuntamientos, y la Asamblea Vecinal en el régimen de Concejo Abierto, el órgano competente no sólo para aprobar inicialmente el planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación, sino también para la aprobación de los convenios urbanísticos que tengan por objeto alterar cualesquiera de dichos instrumentos, las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las **permutas** de bienes inmuebles. Cuando se produzca una **modificación puntual** de la ordenación urbanística (entendiéndose como tal cuando no se esté tramitando una revisión del planeamiento) que incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios y titulares de derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación.

Con este mismo objetivo, la DA9.^a de la LS/07 ha modificado el apartado 7 del artículo 75 de la LBRL para reforzar los mecanismos de control de las **causas de incompatibilidad** y el **ejercicio de actividades económicas por representantes locales**. En concreto, establece que

todos los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, deberán formular declaración sobre eventuales **causas de incompatibilidad** y sobre sus bienes patrimoniales y actividades económicas, incluyendo también ahora las participaciones en sociedades de todo tipo, información sobre las sociedades en las que participan y las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Además, se añade que las declaraciones anuales de bienes y actividades, que se inscribirán en el Registro de Intereses, serán publicadas con carácter anual y, en todo caso, al momento de la finalización del mandato. Asimismo, la DA9ª incluye un nuevo apartado 8 en el artículo 75 de la LBRL por el que se establece que, durante los dos años siguientes a la finalización de mandato de los representantes locales, y siempre que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al **ejercicio de actividades privadas** establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Ello comporta que no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Para evitar que la Administración Local pueda ver reducida la participación de profesionales en el desempeño de funciones públicas, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese período de dos años para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.

En lo que se refiere a los **directivos locales**, la DA9ª introduce en la LBRL una nueva Disposición Adicional Décimo Quinta en la que se determina que los directivos locales o titulares de órganos directivos (que ejerzan funciones de gestión y ejecución de carácter superior que, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la corporación, adoptan las decisiones oportunas dentro del margen de autonomía que presentan), están sujetos a: **(I)** el régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación; **(II)** a las limitaciones del ejercicio de actividades privadas del artículo 75.8 de la LBRL (que ahora introduce la LS/07); y **(III)** al régimen del artículo 75.7 de la LBRL (declaración de incompatibilidades y bienes y actividades económicas). Por último, la DA15ª extiende el régimen previsto en el artículo 75.7 de la LBRL a los **funcionarios** de las corporaciones locales con habilitación de carácter estatal que desempeñen puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.

Artículo de referencia

Disposición final 2.^a

La disposición derogatoria de la LS/07 deroga varios artículos (o apartados de artículos) del TRLS/92, de forma que deja vigentes buena parte de los artículos de esta norma que no fueron declarados inconstitucionales por la STC 61/1997 y que no fueron derogados por la LS/98, que, mantenía expresamente la vigencia de diversos preceptos no declarados inconstitucionales por la citada sentencia.

Si la LS/98 optó por mantener la normativa estatal de aplicación plena o básica en dos normas distintas, esto es, la propia LS/98 y los restos del TRLS/92 (que contenía desde preceptos superados a artículos determinantes), la LS/07 pretende atajar esta situación (poco compatible con el principio de seguridad jurídica) integrando todos los preceptos en un único cuerpo normativo. Para ello encomienda al Gobierno la realización de un texto refundido en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la propia Ley, con el objeto de aclarar, regularizar y armonizar la *“terminología y el contenido dispositivo”*.

Sorprende este mandato de refundición que podría haberse llevado a cabo en la propia elaboración de la LS/07 que, sin duda, no ha tenido la presión de aprobación de la LS/98, condicionada por los contundentes efectos sobre la normativa urbanística estatal de la STC 61/1997.

Sea como fuere, mientras no se lleve a cabo la refundición permanecerán vigentes, en la LS/07 y en el TRLS/92, preceptos que regulan cuestiones idénticas con alcance bien distinto. Baste la cita, como ejemplo de esta contradicción normativa, del derecho de acción pública que es acogido de forma absolutamente sintética en la LS/07 (art. 4.f) en contradicción con la regulación mucho más precisa (por ejemplo, acogiendo plazos de ejercicio) reflejada en el artículo 304 del TRLS/92; ¿mantendrá la refundición la lacónica referencia a la acción pública, eliminando la referencia a plazo temporal alguno de forma que una Comunidad Autónoma pueda reducir la garantía de la acción pública a límites irreconocibles?

La renuncia a integrar los preceptos vigentes del TRLS/92 en la LS/07 y la remisión de esta operación a un futuro texto refundido conlleva el mantenimiento de la incógnita acerca del verdadero alcance de alguno de estos preceptos. En concreto, el legislador podría haber aprovechado para concretar si el artículo 242.6 del TRLS/92 continúa vigente o si, como afirma alguna sentencia (vid. Sentencia 1657 de 13 de diciembre de 2005 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, RJCA 2006\461), debe entenderse derogado (tácitamente) por los efectos del reforzamiento

del silencio administrativo producidos a raíz de la Ley 4/1999, por la que se modificaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas. Está en juego, nada más y nada menos, que la existencia de silencio administrativo en solicitudes de licencia contrarias al planeamiento. Se podría entender que, como este precepto no ha sido recogido en la disposición derogatoria única de la LS/07, el legislador considera que debe permanecer vigente, pero hubiera sido razonable (y deseable) una manifestación expresa del legislador al respecto.

Nos parece claro que la derogación de la LS/98 no puede significar la recuperación de vigencia de todos los preceptos del TRLS/92 que fueron derogados por la LS/98. De esta forma, la definición de los preceptos que deben entenderse vigentes del TRLS/92 es el resultado de restar a los preceptos declarados vigentes por la LS/98 los expresamente derogados por la LS/07. Por ello, y a nuestro modo de ver, quedan vigentes, al menos hasta el resultado final del Texto Refundido a elaborar, los siguientes preceptos del TRLS/92:

- **Artículo 104:** Planes de iniciativa particular
- **Artículo 113:** Audiencia a Administración General del Estado en instrumentos de ordenación territorial en aspectos de su competencia
- **Artículo 136:** Régimen de usos y obras provisionales
- **Artículo 137:** Derecho de retorno en edificios fuera de ordenación
- **Artículo 138:** Normas de aplicación directa
- **Artículo 159:** Exención fiscal de las Juntas de Compensación
- **Artículo 168:** Extinción o transformación de derechos reales en reparcelación
- **Artículo 169:** Inscripción proyecto de reparcelación
- **Artículo 170:** Adjudicación de terrenos en reparcelación
- **Artículo 183:** Utilidad pública y necesidad de ocupación en PAU
- **Artículo 204:** Indemnización por ocupación temporal (obtención de dotaciones)
- **Artículo 210:** Bienes de dominio público y expropiación
- **Artículo 211:** Inscripción en el Registro de Propiedad de servidumbres
- **Artículo 213:** Modalidades de gestión de la expropiación
- **Artículo 222:** Pago del justiprecio
- **Artículo 224:** Adquisición libre de cargas (expediente expropiatorio)
- **Artículo 242.6:** No silencio administrativo en licencias en contra de la legislación o del planeamiento
- **Artículo 243.2:** Toda denegación de licencia debe ser motivada
- **Artículo 244:** Actos promovidos por Administraciones Públicas
- **Artículo 245.1:** Deber de conservación
- **Artículo 246.2:** Ordenes de ejecución por motivos turísticos o culturales

- Artículo 255.2: Medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes o espacios libres
- Artículo 258.2 y 3.: Indivisibilidad de parcelas
- Artículo 259.3: Régimen de parcelaciones
- Artículo 274: Infracciones constitutivas de delito o falta
- Artículo 299: Deber de resolver peticiones
- Artículo 300: Administración demandada en subrogación
- Artículo 301.1 y 3: Ejecución forzosa y vía de apremio
- Artículo 302: Revisión de oficio
- Artículo 303: Competencia de la jurisdicción contenciosa
- Artículo 304: Acción pública
- Artículo 305: Acción ante Tribunales ordinarios
- Artículo 306: Recurso contencioso administrativo
- Artículos 307 a 310: Actos inscribibles en Registro de la Propiedad
- DA 4ª: Realojamiento y retorno
- D.A 6ª : Financiación del Patrimonio Municipal del Suelo
- DT 5ª: Edificaciones existentes

PREGUNTA 45 | ¿CUÁNDO ENTRÓ EN VIGOR LA LEY?

Artículo de referencia

**Disposición
final 2ª**

La disposición final cuarta de la LS/07 establece que la Ley entrará en vigor el día 1 de julio de 2007.

Se trata de una fecha claramente determinada, comienzo de un mes, y que deja suficiente plazo a las corporaciones locales elegidas en los comicios locales celebrados el 27 de mayo de 2007 para tomar medidas en relación con la entrada en vigor de la Ley.

Ley 8/2007,
de 28 de mayo,
de Suelo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior. En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

Desde entonces, sin embargo, se ha producido una evolución capital sobre la que debe fundamentarse esta Ley, en varios sentidos.

En primer lugar, la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, 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 necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida. Pero además, del nuevo orden competencial instaurado por el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

Aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden, no puede decirse todavía que lo haya asumido o interiorizado plenamente. En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales. Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001. No puede decirse que tan atropellada evolución —ocho innovaciones en doce años— constituya el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Esta situación no puede superarse añadiendo nuevos retoques y correcciones, sino mediante una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales antes aludidos, sobre los que siente unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, 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. 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 delimitado 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.

Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad. Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.

En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el

bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad. Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo en su artículo 47. Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente. La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos. El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano –la ciudad ya hecha– tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

II

El Título preliminar de la Ley se dedica a aspectos generales, tales como la definición de su objeto y la enunciación de algunos principios que la vertebran, de acuerdo con la filosofía expuesta en el apartado anterior.

III

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

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

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

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

IV

Correlativos de los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones con que la Ley abre su Título II.

Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente. La efectividad de estos estándares exige que las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial, se sometan a un nuevo ejercicio pleno de potestad de ordenación. Además, la Ley hace un tratamiento innovador de este proceso de evaluación y seguimiento, con el objeto de integrar en él la consideración de los recursos e infraestructuras más importantes. Esta integración favorecerá, a un tiempo, la utilidad de los procesos de que se trata y la celeridad de los procedimientos en los que se insertan.

Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como ya se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular

del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades.

En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual –rural o urbana–, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia en que se inserte, aspecto éste que hasta ahora no era tenido en cuenta.

V

El Título III aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente –en esta concreta materia y no en otras– del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto. En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiendo por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Ambos se valoran conforme a su

naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Desde esta perspectiva, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación.

En el suelo rural, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos, para lo que se adopta el método asimismo habitual de la capitalización de rentas pero sin olvidar que, sin considerar las expectativas urbanísticas, la localización influye en el valor de este suelo, siendo la renta de posición un factor relevante en la formación tradicional del precio de la tierra. En el suelo urbanizado, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas. En los casos en los que una decisión administrativa impide participar en la ejecución de una actuación de urbanización, o altera las condiciones de ésta, sin que medie incumplimiento por parte de los propietarios, se valora la privación de dicha facultad en sí misma, lo que contribuye a un tratamiento más ponderado de la situación en la que se encuentran aquéllos. En definitiva, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad.

VI

El Título IV se ocupa de las instituciones de garantía de la integridad patrimonial de la propiedad: la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial. En materia de expropiación forzosa, se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que las recogen. En materia de reversión y de responsabilidad patrimonial, los supuestos de una y otra se adaptan a la concepción de esta Ley sobre los patrimonios públicos de suelo y las actuaciones urbanizadoras, respectivamente, manteniéndose en lo demás también los criterios de la Ley anterior. Se introduce, además, un derecho a la retasación cuando una modificación de la ordenación aumente el valor de los terrenos expropiados para ejecutar una actuación urbanizadora, de forma que se salvaguarde la integridad de la garantía indemnizatoria sin empeñar la eficacia de la gestión pública urbanizadora.

VII

El último Título de la Ley contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Son muchas y autorizadas las voces que, desde la sociedad, el sector, las Administraciones y la comunidad académica denuncian la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos que obstruyen el cumplimiento de su función y, en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Los avances en la capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta esta Ley (apertura de la iniciativa privada, mayor proporcionalidad en la participación de la Administración en las plusvalías) deben ir acompañados de la garantía de que esa capacidad se ejercerá efectivamente para cumplir con

la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquélla tiene por objeto, ya sea público o privado su titular.

Toda capacidad conlleva una responsabilidad, que esta Ley se ocupa de articular al servicio del interés general a lo largo de todo su cuerpo: desde la responsabilidad patrimonial por el incumplimiento de los plazos máximos en los procedimientos de ordenación urbanística, a la posibilidad de sustituir forzosamente al propietario incumplidor de los plazos de ejecución, el mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo o las medidas arbitradas para asegurar que se cumple ese destino aun cuando se enajenen los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

El contenido del Título se cierra con una regulación del régimen del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario.

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto de esta ley.*

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

Artículo 2. *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.*

1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando en particular:

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.

b) La protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

c) Un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

3. Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

Artículo 3. *Ordenación del territorio y ordenación urbanística.*

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará:

a) La dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.

b) La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta Ley y las demás que sean de aplicación.

c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.

TÍTULO I

CONDICIONES BÁSICAS DE LA IGUALDAD EN LOS DERECHOS Y DEBERES CONSTITUCIONALES DE LOS CIUDADANOS

Artículo 4. *Derechos del ciudadano.*

Todos los ciudadanos tienen derecho a:

a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, que constituya su domicilio libre de ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y un paisaje adecuados.

b) Acceder, en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal, a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.

c) Acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

d) Ser informados por la Administración competente, de forma completa, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate.

f) Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

Artículo 5. Deberes del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen el deber de:

a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia.

b) Respetar y hacer un uso racional y adecuado, acorde en todo caso con sus características, función y capacidad de servicio, de los bienes de dominio público y de las infraestructuras y los servicios urbanos.

c) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación aplicable.

d) Cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, así como emplear en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable.

Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística regulará:

a) El derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente. La habilitación a particulares, para el desarrollo de esta actividad deberá atribuirse mediante procedimiento con publicidad y concurrencia y con criterios de adjudicación que salvaguarden una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable, sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que ésta prevea a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

b) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, por parte de quienes sean

titulares del derecho de iniciativa a que se refiere la letra anterior, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán de realizar para asegurar la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística fijará el plazo máximo de contestación de la consulta, que no podrá exceder de tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

c) El derecho del propietario a realizar en sus terrenos, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitidas, siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquéllas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable.

Artículo 7. *Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.*

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Artículo 8. *Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.*

1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas establecido en el artículo 17.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el uso y disfrute del suelo conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.

b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra c) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y se cumplan los demás requisitos y condiciones establecidos para edificar.

c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

2. Las facultades del apartado anterior alcanzarán al vuelo y al subsuelo sólo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público.

Artículo 9. *Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.*

1. El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación.

En el suelo urbanizado a los efectos de esta Ley que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

En el suelo que sea rural a los efectos de esta Ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas; y mantener el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

2. El ejercicio de las facultades previstas en las letras a) y b) del apartado primero del artículo anterior, en terrenos que se encuentren en el suelo rural a los efectos de esta Ley y no estén sometidos al régimen de una actuación de urbanización, comporta para el propietario, en la forma que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:

a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar dicho estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicación.

b) Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria.

c) Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo.

3. El ejercicio de la facultad prevista en la letra c) del apartado primero del artículo anterior, conlleva asumir como carga real la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras al responsable de ejecutar la actuación.

TÍTULO II

BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO

Artículo 10. *Criterios básicos de utilización del suelo.*

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que 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 que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) 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.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente 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.

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Artículo 11. *Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística.*

1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.

2. En los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

a) Delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.

b) En su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.

3. Las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública.

4. Cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a 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 deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.

5. Los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística.

Artículo 12. *Situaciones básicas del suelo.*

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rural o de suelo urbanizado.

2. Está en la situación de suelo rural:

a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

Al establecer las dotaciones y los servicios a que se refiere el párrafo anterior, la legislación urbanística podrá considerar las peculiaridades de los núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural.

Artículo 13. *Utilización del suelo rural.*

1. Los terrenos que se encuentren en el suelo rural se utilizarán de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación

territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.

2. Están prohibidas las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística.

3. Desde que los terrenos queden incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización, únicamente podrán realizarse en ellos:

a) Con carácter excepcional, usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística o la sectorial. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística. La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

b) Obras de urbanización cuando concurren los requisitos para ello exigidos en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, así como las de construcción o edificación que ésta permita realizar simultáneamente a la urbanización.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

El cumplimiento de lo previsto en los párrafos anteriores no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.

Artículo 14. *Actuaciones de transformación urbanística.*

1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

a) Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

1) Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso

independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.

b) Las actuaciones de dotación, considerando como tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación integral de la urbanización de éste.

2. A los solos efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

Artículo 15. *Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.*

1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso.

2. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

3. En la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora:

a) El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.

b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.

c) Los 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.

Los informes a que se refiere este apartado serán determinantes para el contenido de la memoria ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de urbanización debe incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará 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.

5. Las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a que se refiere este artículo.

Los Municipios estarán obligados al informe a que se refiere el párrafo anterior cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El informe a que se refieren los párrafos anteriores podrá surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos.

6. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos 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.

Artículo 16. *Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.*

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan, según su naturaleza y alcance, los siguientes deberes legales:

a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

En las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

En las actuaciones de dotación, este porcentaje se entenderá referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refieren los párrafos anteriores no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al quince por ciento.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos

en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del artículo 10.

c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.

f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

2. Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

3. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.

Artículo 17. *Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas.*

1. Constituye:

a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el sub-

suelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral.

b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

2. La división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

En la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. El cumplimiento de este requisito será exigido por los registradores para practicar la correspondiente inscripción.

3. La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior.

4. Cuando, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, los instrumentos de ordenación urbanística destinen superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, a la edificación o uso privado y al dominio público, podrá constituirse complejo inmobiliario en el que aquéllas y ésta tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desafectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan para la protección del dominio público.

5. Los instrumentos de distribución de beneficios y cargas producen el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior.

En el supuesto previsto en el apartado anterior, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por una actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta tanto la superficie de su rasante como la del subsuelo o vuelo que de él se segrega.

Artículo 18. *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.*

1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

2. En las enajenaciones de terrenos, debe hacerse constar en el correspondiente título:

a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 14.

3. La infracción de cualquiera de las disposiciones del apartado anterior faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel.

5. En los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo.

Artículo 19. *Declaración de obra nueva.*

1. Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, la acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento, expreso o por silencio administrativo, de las autorizaciones administrativas que prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.

2. Para practicar las correspondientes inscripciones de las escrituras de declaración de obra nueva, los registradores exigirán el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior.

TÍTULO III VALORACIONES

Artículo 20. *Ámbito del régimen de valoraciones.*

1. Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:

a) La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.

b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.

c) La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas. d) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2. Las valoraciones se entienden referidas:

a) Cuando se trate de las operaciones contempladas en la letra a) del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive.

b) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.

c) Cuando se trate de la venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive.

d) Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

Artículo 21. *Criterios generales para la valoración de inmuebles.*

1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

2. El suelo se tasarán en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.

3. Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del artículo 23.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legítimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

4. La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

Artículo 22. *Valoración en el suelo rural.*

1. Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

b) Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración.

c) Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.

Artículo 23. *Valoración en el suelo urbanizado.*

1. Para la valoración del suelo urbanizado que no está edificado, o en que la edificación existente o en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística, incluido en su caso el de vivienda sujeta a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Si los terrenos no tienen asignada edificabilidad o uso privado por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario en el ámbito espacial homogéneo en que por usos y tipologías la ordenación urbanística los haya incluido.

b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático.

c) De la cantidad resultante de la letra anterior se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes para poder realizar la edificabilidad prevista.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación, el valor de la tasación será el superior de los siguientes:

a) El determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada.

b) El determinado por el método residual del apartado 1 de este artículo, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o la construcción ya realizada.

3. Cuando se trate de suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, el método residual a que se refieren los apartados anteriores considerará los usos y edificabilidades atribuidos por la ordenación en su situación de origen.

Artículo 24. *Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.*

1. Procederá valorar la facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización cuando concurran los siguientes requisitos:

a) Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación y se den los requisitos exigidos para iniciarla o para expropiar el suelo correspondiente, de conformidad con la legislación en la materia.

b) Que la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración impida el ejercicio de dicha facultad o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos del suelo o reduciendo su edificabilidad.

c) Que la disposición, el acto o el hecho a que se refiere la letra anterior surtan efectos antes del inicio de la actuación y del vencimiento de los plazos establecidos para dicho ejercicio, o después si la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

d) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

2. La indemnización por impedir el ejercicio de la facultad de participar en la actuación o alterar sus condiciones será el resultado de aplicar el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías de conformidad con lo previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley:

a) A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

b) A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad.

Artículo 25. *Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.*

1. Cuando devengan inútiles para quien haya incurrido en ellos por efecto de la disposición, del acto o del hecho que motive la valoración, los siguientes gastos y costes se tasarán por su importe incrementado por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo:

a) Aquéllos en que se haya incurrido para la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de urbanización, de edificación, o de conservación o rehabilitación de la edificación.

b) Los de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación.

c) Las indemnizaciones pagadas.

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización se valorarán en la forma prevista en el apartado anterior o en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

b) Por la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior y se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación.

3. Cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviere establecida.

4. Los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, serán indemnizados por los gastos y costes a que se refiere el apartado 1, que se tasarán en el importe efectivamente incurrido.

Artículo 26. *Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.*

1. Cuando, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados, deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización en ejercicio de la facultad establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 8, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación.

2. En el caso de propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización por causa de la insuficiencia de su aportación, el suelo se tasarà por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo.

Artículo 27. Régimen de la valoración.

La valoración se realiza, en todo lo no dispuesto en esta Ley:

a) Conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tenga por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ella derivadas.

b) Con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas, según proceda, en los restantes casos.

TÍTULO IV

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Artículo 28. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística.

1. La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse para las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Expropiación Forzosa.

2. La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine su legislación reguladora conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes, cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y ésta deba producirse por expropiación.

3. El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta. Si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie.

4. El acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio será título inscribible, siempre que incorpore su descripción, su identificación conforme a la legislación hipotecaria, su referencia catastral y su representación gráfica mediante un sistema de coordenadas y que se acompañe del acta de pago o justificante de la consignación del precio correspondiente.

A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, la referencia catastral y la representación gráfica podrán ser sustituidas por una certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble de que se trate.

La superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales, sin que sea obstáculo para ello la falta de inmatriculación de alguna de estas fincas. En las fincas afectadas y a continuación de la nota a que se refiere la legislación hipotecaria sobre asientos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, se extenderá otra en la que se identificará la porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca.

Si al proceder a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre la existencia, dentro de la superficie ocupada, de alguna finca registral no tenida en cuenta en el procedimiento

expropiatorio, se pondrá tal circunstancia en conocimiento de la Administración competente, sin perjuicio de practicarse la inscripción.

Artículo 29. *Supuestos de reversión y de retasación.*

1. Si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.

b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.

c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.

d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.

e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.

2. En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización:

a) Procede la reversión, cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido.

b) Procede la retasación cuando se alteren los usos o la edificabilidad del suelo, en virtud de una modificación del instrumento de ordenación territorial y urbanística que no se efectúe en el marco de un nuevo ejercicio pleno de la potestad de ordenación, y ello suponga un incremento de su valor conforme a los criterios aplicados en su expropiación. El nuevo valor se determinará mediante la aplicación de los mismos criterios de valoración a los nuevos usos y edificabilidades. Corresponderá al expropiado o sus causahabientes la diferencia entre dicho valor y el resultado de actualizar el justiprecio.

En lo no previsto por el párrafo anterior, será de aplicación al derecho de retasación lo dispuesto para el derecho de reversión, incluido su acceso al Registro de la Propiedad.

3. No procede la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 4 del artículo 17, siempre que se mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiado o concurra alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero.

Artículo 30. *Supuestos indemnizatorios.*

Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

TÍTULO V

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SUELO

CAPÍTULO I

VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSAS

Artículo 31. *Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas.*

1. El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta Ley habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias.

2. La sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo.

3. En los supuestos de expropiación, venta o sustitución forzosas previstos en este artículo, el contenido del derecho de propiedad del suelo nunca podrá ser minorado por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística en un porcentaje superior al 50 por ciento de su valor, correspondiendo la diferencia a la Administración.

Artículo 32. *Régimen de la venta o sustitución forzosas.* Administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación.

1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia del interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.

3. Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

CAPÍTULO II

PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

Artículo 33. *Noción y finalidad.*

1. Con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.

Artículo 34. *Destino.*

1. Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

2. Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora en el expediente.

3. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.

CAPÍTULO III

DERECHO DE SUPERFICIE

Artículo 35. *Contenido, constitución y régimen.*

1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

2. Para que el derecho de superficie quede válidamente constituido se requiere su formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años.

El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado.

3. El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada o de un canon periódico, o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

4. El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, por la legislación civil en lo no previsto por él y por el título constitutivo del derecho.

Artículo 36. *Transmisión, gravamen y extinción.*

1. El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo.

2. Cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.

3. En la constitución del derecho de superficie se podrán incluir cláusulas y pactos relativos a derechos de tanteo, retracto y retroventa a favor del propietario del suelo, para los casos de las transmisiones del derecho o de los elementos a que se refieren, respectivamente, los dos apartados anteriores.

4. El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. El subsuelo corresponderá al propietario del suelo y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste, salvo que haya sido incluido en el derecho de superficie.

5. El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho.

A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie.

La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

Si por cualquier otra causa se reunieran los derechos de propiedad del suelo y los del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo del derecho de superficie.

Disposición adicional primera. *Sistema de información urbana.*

Con el fin de promover la transparencia, la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas, definirá y promoverá la aplicación de aquellos criterios y principios básicos que posibiliten, desde la coordinación y complementación con las administraciones competentes en la materia, la formación y actualización permanente de un sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando, asimismo, la compatibilidad y coordinación con el resto de sistemas de información y, en particular, con el Catastro Inmobiliario.

Disposición adicional segunda. *Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas.*

1. Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.

2. No obstante lo dispuesto en esta Ley, los bienes afectados al Ministerio de Defensa o al uso de las Fuerzas Armadas y los puestos a disposición de los organismos públicos que dependan de aquél, están vinculados a los fines previstos en su legislación especial.

Disposición adicional tercera. *Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla.*

Las Ciudades de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, corresponderá a la Administración General del Estado la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades y de sus revisiones, así como de sus modificaciones que afecten a las determinaciones de carácter general, a los elementos fundamentales de la estructura general y orgánica del territorio o a las determinaciones a que se refiere el apartado tercero de la disposición final primera de esta Ley.

La aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales, y de sus modificaciones o revisiones, así como de las modificaciones del Plan General no comprendidas en el párrafo anterior, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe preceptivo de la Administración General del Estado, el cual será vinculante en lo relativo a cuestiones de legalidad o a la afectación a intereses generales de competencia estatal, deberá emitirse en el plazo de tres meses y se entenderá favorable si no se emitiera en dicho plazo.

Disposición adicional cuarta. Gestión de suelos del patrimonio del Estado.

1. Será aplicable a los bienes inmuebles del patrimonio del Estado lo dispuesto en el artículo 34 de esta Ley sobre el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino en las enajenaciones de fincas destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta o alquiler.

2. Se añade un nuevo artículo 190 bis en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, con la siguiente redacción:

«Artículo 190 bis. *Régimen urbanístico de los inmuebles afectados.*

Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística incluyan en el ámbito de las actuaciones de urbanización o adscriban a ellas terrenos afectados o destinados a usos o servicios públicos de competencia estatal, la Administración General del Estado o los organismos públicos titulares de los mismos que los hayan adquirido por expropiación u otra forma onerosa participarán en la equidistribución de beneficios y cargas en los términos que establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.»

3. Se modifica el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que queda redactado en los siguientes términos:

«5. Tienen el carácter de la legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, las siguientes disposiciones de esta Ley: artículo 1; artículo 2; artículo 3; artículo 6; artículo 8, apartado 1; artículo 27; artículo 28; artículo 29, apartado 2; artículo 32, apartados 1 y 4; artículo 36, apartado 1; artículo 41; artículo 42; artículo 44; artículo 45; artículo 50; artículo 55; artículo 58; artículo 61; artículo 62; artículo 84; artículo 91, apartado 4; artículo 92, apartados 1, 2, y 4; artículo 93, apartados 1, 2, 3 y 4; artículo 94; artículo 97; artículo 98; artículo 100; artículo 101, apartados 1, 3 y 4; artículo 102, apartados 2 y 3; artículo 103, apartados 1 y 3; artículo 106, apartado 1; artículo 107, apartado 1; artículo 109, apartado 3; artículo 121, apartado 4; artículo 183; artículo 184; artículo 189; artículo 190; artículo 190 bis; artículo 191; disposición transitoria primera, apartado 1; disposición transitoria quinta.»

4. Se añade una letra e) al apartado 2 del artículo 71 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con la siguiente redacción:

«e) Coadyuvar, con la gestión de los bienes inmuebles que sean puestos a su disposición, al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, de la política de vivienda, en colaboración con las Administraciones competentes. A tal efecto, podrá suscribir con dichas Administraciones convenios, protocolos o acuerdos tendentes a favorecer la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda. Dichos acuerdos deberán ser autorizados por el Consejo Rector.»

5. Se añade un ordinal 7.^a en el apartado 2 del artículo 53 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, con la siguiente redacción:

«7.^a Coadyuvar, con la gestión de los bienes inmuebles que sean puestos a su disposición, al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor y, en particular, de la política de vivienda, en colaboración con las Administraciones competentes. A tal efecto, podrá suscribir con dichas Administraciones convenios, protocolos o acuerdos tendentes a favorecer la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección que permita tasar su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.»

Disposición adicional quinta. *Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.*

Se modifica el apartado 2 del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, que queda redactado en los términos siguientes:

«2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior:

a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo.

b) Sólo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por Leyes especiales.»

Disposición adicional sexta. *Suelos forestales incendiados.*

1. Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas.

2. La Administración forestal deberá comunicar al Registro de la Propiedad esta circunstancia, que será inscribible conforme a lo dispuesto por la legislación hipotecaria.

3. Será título para la inscripción la certificación emitida por la Administración forestal, que contendrá los datos catastrales identificadores de la finca o fincas de que se trate y se presentará acompañada del plano topográfico de los terrenos forestales incendiados, a escala apropiada.

La constancia de la certificación se hará mediante nota marginal que tendrá duración hasta el vencimiento del plazo a que se refiere el apartado primero. El plano topográfico se archivará conforme a lo previsto por el artículo 51.4 del Reglamento Hipotecario, pudiendo acompañarse copia del mismo en soporte magnético u óptico.

Disposición adicional séptima. *Reglas para la capitalización de rentas en el suelo rural.*

1. Para la capitalización de la renta anual real o potencial de la explotación a que se refiere el apartado 1 del artículo 22, se utilizará como tipo de capitalización la última referencia publicada por el Banco de España del rendimiento de la deuda pública del Estado en mercados secundarios a tres años.

2. En la Ley de Presupuestos Generales del Estado se podrá modificar el tipo de capitalización establecido en el apartado anterior y fijar valores mínimos según tipos de cultivos y aprovechamientos de la tierra, cuando la evolución observada en los precios del suelo o en los tipos de interés arriesgue alejar de forma significativa el resultado de las valoraciones respecto de los precios de mercado del suelo rural sin consideración de expectativas urbanísticas.

Disposición adicional octava. *Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística.*

La Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

Disposición adicional novena. *Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.*

Se modifican los siguientes artículos y apartados de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, que quedan redactados en los términos siguientes:

1. Modificación del artículo 22.2.

«Corresponden, en todo caso, al Pleno municipal en los Ayuntamientos, y a la Asamblea vecinal en el régimen de Concejo Abierto, las siguientes atribuciones:

(...)

c) La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos.

(...)

o) Las enajenaciones patrimoniales cuando su valor supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, las permutas de bienes inmuebles».

2. Adición de un nuevo artículo 70 ter.

«1. Las Administraciones Públicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

2. Las Administraciones Públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación.

3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia.»

3. Modificación del artículo 75.7.

«Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos.

Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.

Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal.

Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público:

a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local.

b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.

Los representantes locales y miembros no electos de la Junta de Gobierno Local respecto a los que, en virtud de su cargo, resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, la de sus familiares, socios, empleados o personas con quienes tuvieran relación económica o profesional podrán realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el Secretario o la Secretaria de la Diputación Provincial o, en su caso, ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente. Tales declaraciones se inscribirán en el Registro Especial de Bienes Patrimoniales, creado a estos efectos en aquellas instituciones.

En este supuesto, aportarán al Secretario o Secretaria de su respectiva entidad mera certificación simple y sucinta, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones, y que éstas están inscritas en el Registro Especial de Intereses a que se refiere el párrafo anterior, que sea expedida por el funcionario encargado del mismo.»

4. Inclusión de un nuevo apartado 8 en el artículo 75.

«8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

A estos efectos, los Ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese periodo para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades.»

5. Inclusión de una nueva Disposición adicional Decimoquinta. «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales».

«1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación.

No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley.

A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.»

Disposición transitoria primera. *Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida.*

La reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del artículo 10 de esta Ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En aquellos casos en que las Comunidades Autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a la que se establece en la letra b) del artículo 10 de esta Ley, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la misma, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en ésta con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los Municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de cinco viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

Disposición transitoria segunda. *Deberes de las actuaciones de dotación.*

Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a ellos correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.

b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.

c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.

Disposición transitoria tercera. *Valoraciones.*

1. Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes incluidos en su ámbito material de aplicación que se inicien a partir de su entrada en vigor.

2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedaron redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.

De no existir previsión expresa sobre plazos de ejecución en el planeamiento ni en la legislación de ordenación territorial y urbanística, se aplicará el de tres años contados desde la entrada en vigor de esta Ley.

3. Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración y en lo que sea compatible con ella, se estará a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya.

Disposición transitoria cuarta. *Criterios mínimos de sostenibilidad.*

Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización

obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por ciento de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial.

Disposición derogatoria única. *Derogación normativa.*

Quedan derogados a la entrada en vigor de esta Ley:

a) La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

b) El artículo 133, el apartado 1 del artículo 134, el apartado 1 del artículo 243, el artículo 276, el apartado 1 del artículo 280 y los artículos 287, 288 y 289 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

c) Los artículos 38 y 39 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.

d) Cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Disposición final primera. *Carácter del contenido dispositivo de esta Ley.*

1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3 y 5, 12, 13, 14, 15, 16, 31, apartado 3, las disposiciones adicionales primera y sexta, apartados 1 y 2, y las disposiciones transitorias primera, segunda y cuarta.

2. Los artículos 33 y 34, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149. 1. 13.^a de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

3. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal por el artículo 149.1.4.^a, 8.^a y 18.^a sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, los artículos 11, apartados 4, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, apartados 1 y 2, 32, 34, apartados 3 y 4, 35 y 36, las disposiciones adicionales segunda, quinta, sexta, apartado 3, y séptima y la disposición transitoria tercera.

4. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

a) La potestad que la letra b) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 1 del artículo 34, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.

b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 16 será el del quince por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionadamente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

5. Lo dispuesto en esta Ley se aplicará sin perjuicio de los regímenes civiles, forales o especiales, allí donde existen.

Disposición final segunda. *Delegación legislativa.*

Se delega en el Gobierno, por un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de ésta y los preceptos que quedan vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse la terminología y el contenido dispositivo de éste a los de esta Ley.

Disposición final tercera. *Desarrollo.*

Se autoriza al Gobierno para proceder, en el marco de sus atribuciones, al desarrollo de esta Ley.

Disposición final cuarta. *Entrada en vigor.*

Esta Ley entrará en vigor el día 1 de julio de 2007.

ABOGADOS DE CONTACTO

Urbanismo

Antonio Gómez • Madrid
+34 91 586 01 58 • *ant@uria.com*

Felipe Iglesias • Madrid
+34 91 586 03 35 • *fei@uria.com*

Daniel Ripley • Barcelona
+34 93 416 55 86 • *drs@uria.com*

Ignacio Pérez Dapena • Bilbao
+34 94 416 37 96 • *ipd@uria.com*

Yásser-Harbi Mustafá • Valencia
+34 96 353 17 80 • *yhm@uria.com*

OFICINAS

PENÍNSULA IBÉRICA

BARCELONA

Ignacio Albiñana
Av. Diagonal, 514
08006 Barcelona
Tel.: +34 93 416 51 00
Fax: +34 93 416 51 11
E-mail: iac@uria.com

BILBAO

Ignacio Pérez Dapena
Gran Vía 19-21 2º
48001 Bilbao
Tel: +34 94 479 49 20
Fax: +34 94 479 07 61
E-mail: ipd@uria.com

LISBOA

Duarte Garín
Rua Castilho, 20-6º
1250-069 Lisboa,
Portugal
Tel.: +351 21 030 86 00
Fax: +351 21 030 86 01
E-mail: dmg@uria.com

MADRID

Fernando Azofra
Príncipe de Vergara 187
28002 Madrid
Tel.: +34 91 586 04 00
Fax: +34 91 586 04 03/4
E-mail: fav@uria.com

OPORTO

João Anacoreta Correia
Rua Campo alegre, 830
3º Sala 12
4150-171 Porto, Portugal
Tel.: +351 22 030 86 00
Fax: +351 22 030 86 01
E-mail: joa@uria.com

VALENCIA

Francisco Martínez Boluda
Colón, 28 - 4º
46004 Valencia
Tel: +34 96 352 91 91
Fax: +34 96 352 91 05
E-mail: fmb@uria.com

EUROPA

BRUSELAS

Edurne Navarro
Espace Meeûs
Square de Meeûs 40 - 3
1000 Bruxelles, Bélgica
Tel.: +32 2 639 64 64
Fax: +32 2 640 14 88
E-mail: bruxelles@uria.com

LONDRES

Juan Carlos Machuca
100, Cannon street
London EC4N 6EU
Tel.: +44 207 645 02 80
Fax: +44 207 929 54 89
E-mail: jcm@uria.com

VARSOVIA

Agustín Redondo
Marszlkowska, 72
Varsovia
Polonia
E-mail: ara@uria.com

ESTADOS UNIDOS

NUOVA YORK

Antonio Herrera
Grace Building 1114 Ave.
of the Americas, 34th floor
New York, NY 10036, EE.UU
Tel.: +1 212 593 13 00
Fax: +1 212 593 71 44
E-mail: newyork@uria.com

AMÉRICA LATINA

BUENOS AIRES

Cecilia Remiro
En colaboración con Marval,
O'Farrell & Mairal
Avda. Leandro N. Alem, 928
1001 Buenos Aires,
Argentina
Tel.: +54 11 43 10 01 00
Fax: +54 11 43 10 02 00
E-mail: argentina@uria.com

LIMA

José Antonio Payet
En colaboración con
Payet, Rey, Cauvi
Av. Víctor Andrés Belaúnde 147
Edificio Real, 3 piso 12
San Isidro, Lima 27 Perú
Tel: +51 1 612 32 02
Fax: +51 1 222 15 73
E-mail: peru@uria.com

MÉXICO D.F.

Oliver Ribera
En colaboración con
Galicia y Robles S.C.
"Torre del Bosque"
Bldv. Manuel Ávila Camacho
nº 24-7º Piso
Col. Lomas de Chapultepec
11000 México, D.F.
Tel.: +52 55 5 540 92 00
Fax: +52 55 5 540 92 02
E-mail: mexico@uria.com

SANTIAGO DE CHILE

Javier Ruiz-Cámara
En colaboración con
Philippi, Yrarrázaval,
Pulido & Brunner
El Golf 40 20º
Santiago de Chile, Chile
Tel.: +56 2 364 37 00
Fax: +56 2 364 37 96/7/8
E-mail: chile@uria.com

SÃO PAULO

Luis Acuña
Dias Carneiro Advogados
En colaboración con
Uría Menéndez
Al. Santos, 2224
São Paulo, SP 01418- 200,
Brasil
Tel.: +55 11 3898 16 44
Fax: +55 11 3898 16 45
E-mail: brasil@uria.com

URÍA MENÉNDEZ