

ÍNDICE

Abreviaturas utilizadas	21
Presentación	23

ESTUDIO PRELIMINAR
**CONSTITUCIÓN, LEY DE SUELO
Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y URBANÍSTICO**

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

1. La regulación del suelo, en el marco de la Constitución ambiental	27
2. La centralidad del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible	36
3. Mayor transparencia y eficiencia en los mercados de suelo	45
4. Bases novedosas de la protección medioambiental	52
5. Estatuto de ciudadanía y cohesión social del medio urbano	60
6. Renovación institucional: entre el Derecho europeo y el autonómico	64
I. LA OPERACIÓN DE REFUNDICIÓN	69
REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO	
Preámbulo	69
Artículo único. <i>Aprobación del Texto Refundido de la Ley de Suelo</i>	79
Disposición adicional única. <i>Remisiones normativas</i>	79
Disposición derogatoria única. <i>Derogación normativa</i>	80
Disposición final única. <i>Entrada en vigor</i>	80

1. El Real Decreto Legislativo aprobatorio del TRLdS08 . . .	80
1.1. Consideraciones generales.	80
1.2. El efecto derogatorio y la determinación de la entrada en vigor	92
2. El texto refundido.	93

II. EL TEXTO REFUNDIDO	99
----------------------------------	----

TÍTULO PRELIMINAR

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de esta Ley	99
---	----

Artículo 2. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.	116
---	-----

1. Introducción.	118
2. El fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (apdo. 1) .	118
3. La desagregación del principio de desarrollo sostenible en objetivos, directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo (apdo. 2)	123
4. La otra cara del principio de desarrollo sostenible: el mandato a y el deber de los poderes públicos para la efectividad del esta- tuto del ciudadano (apdo. 3)	125

Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística. . .	125
--	-----

1. El contenido dispositivo del precepto.	126
2. La naturaleza de la ordenación territorial y urbanística y sus consecuencias (apdo. 1)	127
3. La regulación por Ley autonómica de la ordenación territorial y urbanística (apdo. 2).	132
4. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo (apdo. 3)	135

TÍTULO I

CONDICIONES BÁSICAS DE LA IGUALDAD

EN LOS DERECHOS Y DEBERES

CONSTITUCIONALES DE LOS CIUDADANOS

Artículo 4. Derechos del ciudadano.	137
--	-----

1. Introducción.	138
--------------------------	-----

2. Derechos ambientales de libertad [letra a)]	140
3. Los derechos ambientales de prestación [letra b)]	143
4. Derechos de participación [letras c) a f)].	144
Artículo 5. Deberes del ciudadano	146
Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación	149
1. Introducción.	152
2. Iniciativa privada en la urbanización [letras a), b) y c)].	160
3. Iniciativa privada en la edificación [letra d)]	167
Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo	168
Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.	170
1. Facultades contenidas en el derecho (apdo. 1)	173
2. Objeto del derecho (apdo. 2)	175
Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas	176
1. Deberes generales de uso y conservación (apdo. 1)	179
2. Deberes específicos en el suelo rural no sometido a transformación (apdo. 2)	181
3. Deberes específicos en el suelo rural sometido a transformación (apdo. 3)	182

TÍTULO II

BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO

Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo	183
1. Introducción; el sentido y alcance de las bases del régimen del suelo en el sistema legal	186
2. Los criterios básicos de utilización del suelo (apdo. 1)	188
3. La norma de aplicación directa de adaptación al ambiente de las instalaciones, construcciones y edificaciones (apdo. 2)	206
4. El específico régimen básico de protección de las zonas verdes y los espacios libres (apdo. 3)	208
Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística	208
1. El sentido y alcance del precepto	212
2. Las reglas procedimentales: el trámite de información pública (apdos. 1 y 3)	213

3. El régimen de los actos y los instrumentos: publicación y publicidad (apdos. 1, inciso final, 2 y 4)	215
4. Las reglas procedimentales: el incumplimiento del plazo máximo para resolver en los procedimientos de iniciativa particular como demora injustificada desencadenante de responsabilidad patrimonial (apdo. 5)	218
5. Las reglas procedimentales: el plazo máximo para resolver y el efecto de su transcurso sin resolución expresa en los procedimientos bifásicos iniciados de oficio en que intervengan dos Administraciones Públicas (apdo. 6)	221
6. Las reglas procedimentales: el trámite de audiencia a las Administraciones afectadas (apdo. 7)	225
Artículo 12. Situaciones básicas del suelo	225
1. Introducción. El sentido y alcance de la distinción y sus consecuencias para la ordenación territorial y urbanística.	226
2. Las situaciones básicas y la colocación de todo el suelo en una de ellas (apdo.1)	230
3. La situación básica de suelo rural (apdo. 2)	232
4. La situación básica de suelo urbanizado (apdo. 3)	238
Artículo 13. Utilización del suelo rural	240
1. Introducción. El sentido y alcance del régimen de utilización del suelo rural	243
2. La utilización del suelo rural con las características propias del medio rural, comprensivo, en todo caso, del innecesario e indóneo para satisfacer las necesidades de transformación urbanística (apdos. 1 y 2)	244
3. La utilización del suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (apdo. 3)	246
4. La utilización del suelo rural preservado de su transformación urbanística por la concurrencia de valores dignos de protección (apdo. 4)	249
Artículo 14. Actuaciones de transformación urbanística	252
1. El tratamiento de las actuaciones de transformación urbanística; el juego en ellas, en particular, de la técnica de los actos consensuales	253

2.	La categoría básica de actuación de transformación urbanística y las clases, asimismo básicas, de actuaciones (apdo. 1)	256
3.	La iniciación y la terminación de las actuaciones subsumibles en la clase de las actuaciones de urbanización (apdo. 2)	262
Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano		265
1.	Introducción.	267
2.	La preceptiva evaluación de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (apdo. 1)	268
3.	Las reglas especiales de evaluación de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (apdos. 2, 3, 4 y 6)	269
4.	El preceptivo informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (apdo. 5)	277
Artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística		279
1.	La principal novedad: la titularidad de los deberes ligados a la promoción de las actuaciones (apdo. 1, inciso inicial)	281
2.	Los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística [apdo. 1, letras a) a f)]	282
2.1.	El deber relativo a las dotaciones públicas [letra a)].	283
2.2.	El deber relativo a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción pública [letra b)].	284
2.3.	El deber de costeamiento y, en su caso, ejecución de obras [letra c)].	290
2.4.	El deber de entrega de las obras e infraestructuras a que se refiere el deber anterior, junto con el suelo correspondiente [letra d)].	292
2.5.	El deber de garantía del realojamiento y retorno [letra e)].	292
2.6.	El deber de indemnización [letra f)].	293
3.	La afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes legales (apdo. 2, inciso inicial)	294
4.	La presunción legal del cumplimiento de los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística y sus consecuencias (apdo. 2, inciso final)	294
5.	El régimen básico de validez de los convenios o negocios jurídicos celebrados en relación con una actuación (apdo. 3)	296

Artículo 17. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas .	297
1. La definición legal de finca y de parcela y el supuesto especial del complejo inmobiliario (apdos. 1, 3 y 4)	299
2. El régimen básico de la división o segregación de fincas; su extensión a la enajenación de participaciones indivisas que confieran derechos de utilización exclusiva de porciones (apdos. 2 y 5)	303
Artículo 18. Operaciones de distribución de beneficios y cargas . .	305
1. La subrogación y el reparto de fincas como efecto típico de la distribución de beneficios y cargas (apdos. 1 y 6)	309
2. Las reglas asociadas al efecto de subrogación legal (apdos. 2, 3, 4 y 5)	311
3. El tratamiento fiscal de las operaciones de equitativa distribución de beneficios y cargas (apdo. 7)	313
Artículo 19. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.	314
1. Introducción.	315
2. La no modificación por la transmisión de las fincas de la posición de quien sea en cada momento el propietario del suelo (apdo. 1)	315
3. Los datos de obligatoria consignación en el título de la transmisión de fincas; la consecuencia de su omisión (apdos. 2, 3, 4 y 5)	316
Artículo 20. Declaración de obra nueva	319

TÍTULO III

VALORACIONES

Artículo 21. Ámbito del régimen de valoraciones	325
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos	326
2. La determinación del ámbito objetivo del sistema de valoración (apdo. 1)	327
3. La referencia temporal de las valoraciones (apdo. 2)	331
Artículo 22. Criterios generales para la valoración de inmuebles .	332
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos	334
2. Metodología de valoración	335
2.1. La correspondencia del valor del suelo (apdo. 1)	335

2.2.	La forma de tasación del suelo (apdo. 2)	336
2.3.	La tasación independiente de las edificaciones, construcciones e instalaciones, sembrados y plantaciones (apdo. 3). . .	339
2.4.	La valoración de las concesiones y los derechos reales sobre inmuebles (apdo. 4)	341
Artículo 23. Valoración en el suelo rural		342
1.	Consideraciones generales y antecedentes legislativos	343
2.	Metodología de valoración	344
2.1.	La tasación de terrenos [apdo. 1.a)]	345
2.2.	La tasación independiente, si procede, de las edificaciones, construcciones e instalaciones [apdo. 1.b)]	349
2.3.	La tasación de las plantaciones y los sembrados y las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos [apdo. 1.c)]	357
2.3.1.	La valoración de plantaciones y sembrados	358
2.3.2.	La valoración de arrendamientos	359
2.3.3.	La valoración del derecho de realojo y retorno . . .	361
2.3.4.	La valoración de derechos reales sobre inmuebles . .	361
2.3.5.	La valoración de las concesiones administrativas . . .	363
Artículo 24. Valoración en el suelo urbanizado		364
1.	Consideraciones generales y antecedentes legislativos	365
2.	Metodologías de valoración	369
2.1.	La valoración del suelo no edificado (apdo. 1).	369
2.2.	La valoración del suelo edificado o en curso de edificación (apdo. 2).	378
2.3.	La valoración del suelo sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (apdo. 3)	380
Artículo 25. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización		381
1.	Consideraciones generales y antecedentes legislativos	382
2.	Método de valoración	387
2.1.	La valoración de la facultad de participar en la ejecución de actuaciones de nueva urbanización (apdo. 1).	387
2.2.	La indemnización por impedimento del ejercicio de la facultad de participación (apdo. 2)	389

Artículo 26. Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación	392
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos	393
2. Metodología de valoración	396
2.1. Los gastos indemnizables y su tasación (apdo. 1)	396
2.2. La valoración de las actuaciones de urbanización en curso de ejecución (apdo. 2)	399
2.3. La indemnización del promotor retribuido en metálico (apdo. 3).	407
2.4. La indemnización de los propietarios de suelo que no estén al corriente en el cumplimiento de deberes y obligaciones (apdo. 4).	408
Artículo 27. Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas	408
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos	409
2. La valoración de las aportaciones de suelo de los propietarios (apdo. 1)	411
3. La valoración de participaciones en la actuación insuficientes para la participación en la adjudicación de parcelas resultantes (apdo. 2)	412
Artículo 28. Régimen de la valoración.	415

TÍTULO IV

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Artículo 29. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística	417
1. Introducción.	419
2. La función de la expropiación forzosa por razón de la ordenación territorial y urbanística (apdo. 1)	421
3. La legitimación de la expropiación (apdo. 2)	424
4. El efecto de mutación o desafectación de bienes de dominio público (apdo. 3)	425
5. El beneficio de la expropiación (apdo. 4)	428

Artículo 30. <i>Justiprecio</i>	428
1. La fijación del justiprecio y su pago en especie (apdo. 1) . . .	429
2. El procedimiento expropiatorio: los interesados necesarios y beneficiarios de la indemnización (apdos. 1, 2, 3 y 4)	430
3. El pago del justiprecio (apdos. 3 y 4)	431
Artículo 31. <i>Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad</i>	432
1. La ocupación de fincas o bienes y su inscripción en el Registro de la Propiedad (apdos. 1 y 2)	433
2. Acceso al Registro de la Propiedad de la constitución, modificación o extinción por acto administrativo de servidumbres (apdo. 3)	434
Artículo 32. <i>Adquisición libre de cargas</i>	435
1. La regla principal: la presunción legal de adquisición libre de cargas como consecuencia de la expropiación y sus efectos (apdo.1)	436
2. Las reglas derivadas referidas a la aparición de interesados o fincas o derechos no tenidos en cuenta (apdos. 2, 3 y 4)	436
Artículo 33. <i>Modalidades de gestión de la expropiación</i>	438
Único. La habilitación para la delegación del ejercicio de la potestad expropiatoria y del empleo de las modalidades asociativas de gestión autorizadas legalmente	438
Artículo 34. <i>Supuestos de reversión y de retasación</i>	439
1. Introducción.	440
2. Los supuestos de reversión [apdos. 1, 2.a) y 3]	442
3. El supuesto de retasación [apdo. 2, letra b)]	450
Artículo 35. <i>Supuestos indemnizatorios</i>	451

TÍTULO V
**FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD
 Y GESTIÓN DEL SUELO**

CAPÍTULO I

Venta y sustitución forzosas

Artículo 36. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas	467
1. La determinación directa del incumplimiento de la función social básica de la propiedad como <i>causa expropriandi</i> o, en su caso, de venta o sustitución forzosas (apdo. 1)	468
2. La venta y la sustitución forzosas; sus diferencias y régimen (apdo. 2)	469
3. La garantía básica frente a la expropiación y sus alternativas de venta o sustitución forzosas (apdo. 3)	469
Artículo 37. Régimen de la venta o sustitución forzosas	470

CAPÍTULO II

Patrimonios públicos de suelo

Artículo 38. Noción y finalidad	473
Artículo 39. Destino	476
1. El destino básico y necesario y los destinos posibles y complementarios (apdo. 1)	477
2. Las garantías del destino básico (apdos. 2, 3 y 4)	478

CAPÍTULO III

Derecho de superficie

Artículo 40. Contenido, constitución y régimen	481
1. La determinación del derecho de superficie (apdo. 1)	482
2. Constitución y régimen del derecho (apdos. 2 y 3)	483
Artículo 41. Transmisión, gravamen y extinción	483

TÍTULO VI
RÉGIMEN JURÍDICO

CAPÍTULO I

Actuaciones con el Ministerio Fiscal

Artículo 42. *Infracciones constitutivas de delito o falta* 488

CAPÍTULO II

Peticiones, actos y acuerdos

Artículo 43. *Peticiones*. 491
Artículo 44. *Administración demandada en subrogación*. 492
Artículo 45. *Ejecución forzosa y vía de apremio* 493
Artículo 46. *Revisión de oficio* 495

CAPÍTULO III

Acciones y recursos

Artículo 47. *Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística* 497
Artículo 48. *Acción pública* 498
Artículo 49. *Acción ante Tribunales ordinarios* 500
Artículo 50. *Recurso contencioso-administrativo*. 501

CAPÍTULO IV

Registro de la Propiedad

Artículo 51. *Actos inscribibles*. 505
Artículo 52. *Certificación administrativa* 508
Artículo 53. *Clases de asientos* 509
Artículo 54. *Expedientes de distribución de beneficios y cargas* . . 510

DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional primera.	<i>Sistema de información urbana</i>	515
1.	La conveniencia del sistema de información sobre suelo y urbanismo	515
2.	Las características del sistema de información sobre suelo y urbanismo	516
Disposición adicional segunda.	<i>Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas</i>	517
Disposición adicional tercera.	<i>Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla</i>	518
Disposición adicional cuarta.	<i>Gestión de suelos del patrimonio del Estado</i>	521
1.	Colaboración del patrimonio del Estado con las políticas de vivienda (apdos. 1, 4 y 5)	523
2.	Participación del Estado en la equidistribución urbanística de beneficios y cargas (apdos. 2 y 3)	525
Disposición adicional quinta.	<i>Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954</i>	526
Disposición adicional sexta.	<i>Suelos forestales incendiados</i>	528
Disposición adicional séptima.	<i>Reglas para la capitalización de rentas en el suelo rural</i>	531
1.	Consideraciones generales	531
2.	La capitalización de la renta anual (apdo. 1)	532
3.	El tipo de capitalización y los valores mínimos del suelo rural (apdo. 2)	533
Disposición adicional octava.	<i>Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística</i>	534
Disposición adicional novena.	<i>Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local</i>	537
1.	Introducción: sentido y alcance de las modificaciones de la LrBRL	541

2. La alteración de la distribución interna, en los Municipios, de las atribuciones en materia de ordenación territorial y urbanística y de enajenación de bienes municipales (modificación del art. 22.2 LrBRL)	543
3. La publicidad de determinados datos relativos al tráfico jurídico previo de los bienes afectados por una modificación de la ordenación territorial y urbanística a ellos aplicable y, en general, de los instrumentos de dicha ordenación (nuevo art. 70 ter)	544
4. Régimen de incompatibilidades y limitación en las actividades, así como declaración de bienes y actividades, de miembros de los órganos de gobierno y personal al servicio de las entidades locales (apdos. 7 —modificado— y 8 —nuevo— del art. 75 y nueva disp. ad. 5. ^a)	546
Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado.	549
Disposición adicional undécima. Realojamiento y retorno	553

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Disposición transitoria primera. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida	556
Disposición transitoria segunda. Deberes de las actuaciones de dotación	558
Disposición transitoria tercera. Valoraciones	562
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos	563
2. Aplicación por razón del tiempo de las reglas de valoración (apdo. 1)	564
3. La valoración de los terrenos con condiciones de desarrollo fijadas a la entrada en vigor de la LdS (apdo. 3)	565
4. Los criterios y método de cálculo de la valoración hasta el desarrollo reglamentario de la Ley (apdo. 3)	566
Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad	566
Disposición transitoria quinta. Edificaciones existentes.	567

DISPOSICIONES FINALES

Disposición final primera. <i>Título competencial y ámbito de aplicación</i>	569
Disposición final segunda. <i>Desarrollo</i>	573