

Bloque IV. Minibloque 2:

Ley del Suelo

Tema 2	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana	V 4.0	abr-19
Tema 3	El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.	V 3.0	ene-18
Tema 4	Bases del régimen del suelo.	V 3.0	ene-18
Tema 6	Ámbito del régimen de valoraciones de la LsyRU	V 3.0	ene-18
Tema 7	Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial en la LsyRU	V 3.0	ene-18
Tema 8	Función social de la propiedad y gestión del suelo.	V 4.0	feb-20

AVISOS SOBRE RESPONSABILIDADES DE UTILIZACIÓN

Este material desarrolla el temario publicado por la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

Se distribuye únicamente a los alumnos de la Escuela de Opositores del Instituto de Formación Continua del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid durante el seguimiento del curso. La fecha de actualización es la indicada en el encabezado de cada tema.

Los autores son los preparadores de la Escuela de Opositores. Se persigue su difusión y/o comercialización total o parcial.

BLOQUE IV. TEMA 2

EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015 POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.

ESTRUCTURA.

DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS.

CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO.

DESARROLLO DE LA LEY DEL SUELO.

1. EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.

Como se ha visto en el tema 1, la distribución de competencias de la CE y los estatutos de las CCAA, dejan poco margen normativo al Estado en materia urbanística y de suelo.

Es competencia exclusiva, asumida por las CCAA en sus estatutos, la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.” (Ex art. 148.1.3ª CE)

Le queda al Estado la competencia para: (Ex art 149 CE)

- La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. En este sentido citar como derechos afectados por el urbanismo:
 - Propiedad privada (del suelo), limitada por la función social establecida por Ley.
 - Libertad empresa y mercado.
 - Medio ambiente.
 - Acceso a vivienda digna.
- Legislación civil (...)
- Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.
- legislación sobre expropiación forzosa; (...) y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

Por tanto la Ley del suelo del TR RDL 7/2015 es una Ley que se promulga en ejercicio de estas competencias del Estado, dejando a las CCAA la regulación de las Leyes urbanísticas. Es una Ley de Derecho Civil, que fija el estatuto básico de la propiedad del suelo y fija normas básicas de ejercicio de deberes y obligaciones en relación al suelo, junto con las normas de valoración expropiatoria y valoración a efectos de cumplimiento de deberes y derechos urbanísticos y la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

De acuerdo con el art. 1 :

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

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

Asimismo, establece esta ley:

- c) **las bases económicas y medioambientales del régimen jurídico del suelo**,
- d) **su valoración** y la
- e) **responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas en la materia.

2. ESTRUCTURA

El **Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por RDL 7/2015** tiene 68 artículos distribuidos en 8 títulos, y 13 disposiciones adicionales, 4 disposiciones transitorias y 3 disposiciones finales, resultado de articular el TRLS2008 y la LEY 8/2013 RRR.

2.1. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

- **TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales**
- **TÍTULO I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos**
 - CAPÍTULO I. Estatuto básico del ciudadano
 - CAPÍTULO II. Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística
 - CAPÍTULO III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo
 - CAPÍTULO IV. Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas
- **TÍTULO II. Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles**
 - CAPÍTULO I. Bases del régimen del suelo
 - CAPÍTULO II. Reglas procedimentales comunes y normas civiles
- **TÍTULO III. El Informe de Evaluación de los Edificios**
- **TÍTULO IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas**
- **TÍTULO V. Valoraciones**
- **TÍTULO VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial**
- **TÍTULO VII. Función social de la propiedad y gestión del suelo**
 - CAPÍTULO I. Venta y sustitución forzosas
 - CAPÍTULO II. Patrimonios públicos de suelo
 - CAPÍTULO III. Derecho de superficie
- **TÍTULO VIII. Régimen jurídico**
 - CAPÍTULO I. Actuaciones ilegales y con el Ministerio Fiscal
 - CAPÍTULO II. Peticiones, actos y acuerdos
 - CAPÍTULO III. Acciones y recursos
 - CAPÍTULO IV. Registro de la Propiedad
- **[Disposiciones adicionales]**
- **[Disposiciones transitorias]**
- **[Disposiciones finales]**

2.2. TITULO PRELIMINAR:

Se dedica a aspectos generales, tales como la definición de su objeto y la enunciación de algunos principios que la vertebran resultado de la refundición de los dos textos legales ya citados. Así, **esta ley regula, para todo el territorio estatal, las condiciones básicas que garantizan:** ([repetimos el art. 1 del TR](#))

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

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

2.3. TITULO I:

Lo dedica al **estatuto de derechos y deberes** de los sujetos afectados, que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado ([se desarrolla en el epígrafe III](#)).

Se fijan 4 estatutos:

1. **Del ciudadano.** (No necesariamente propietario del suelo. Pero que la función social le ofrece derechos y obligaciones en relación al suelo, independientemente de su titularidad.)
2. De la **iniciativa y participación** en la **actividad urbanística.** (De iniciar o tener participación en la actividad urbanizadora, independientemente de la titularidad del suelo.)
3. Del **propietario del suelo.** Facultades sobre el suelo. Que resultarán completadas por el estatuto del suelo contenido en la ordenación urbanística competencia de los municipios.
4. De la promoción de las **actuaciones urbanísticas.** (Estatuto jurídico de la propia actividad urbanizadora. Antes citábamos la facultad de participar o iniciar esta actividad. Ahora se completa el estatuto ya de la actividad urbanística.)

2.4. TITULO II:

- Fija los criterios de utilización del suelo y el mandato a las administraciones competentes a:
 - Proveer en ordenación urbanística suelo a urbanizar suficiente y necesario evitando especulación y preservando el suelo rural.
 - Destinar suelo adecuado y suficiente para usos:
 - Productivo.
 - Residencial
 - Con reserva de suelo protegido.
 - Atender a necesidades de accesibilidad universal e igualdad de trato.
 - Preservar el medio ambiente.
- **En cuanto a las bases de régimen del suelo propiamente dichas,** la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso, de manera que:
 - Se definen **dos situaciones básicas del suelo:** (que determinan los dos estatutos básicos del propietario.)
 - **Rural.**
 - **Urbanizado.**
 - Se define el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, básicamente en torno al principio de **equidistribución de beneficios y cargas** en la actividad urbanística.

2.5. TITULO III:

El **título III** regula el **Informe de Evaluación de los Edificios.** Los propietarios en tipologías de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran sus inmuebles en relación con estos tres aspectos:

- a) La evaluación del **estado de conservación** del edificio.

- b) La evaluación de las **condiciones básicas de accesibilidad universal** y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
- c) La **certificación de la eficiencia energética** del edificio.

Cuando existiese un informe de una ITE que permita evaluar a) y b), se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe de evaluación del edificio.

La Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional anula algunos artículos de la LRRR que hoy son reproducidos por el TLSyRU: **todos los relativos al IEE** (apartados 2 al 6 del art. 29, art. 30, DT2ª y DF1ª) y afectando de forma parcial a los artículos 4, 9, 22, 24, 42 y 43 (aspectos que servían de instrumento para facilitar las intervenciones en el medio urbano). El TC señala que el Estado no dispone de legitimación competencial suficiente para regular un informe de estas características. En todo caso, actualmente un gran número de CCAA ya habían aprobado su propia normativa de acuerdo con la regulación básica que introdujo el Estado, y por ello se puede acudir a la legislación autonómica.

2.6. TITULO IV:

Regula la **Cooperación y Colaboración Interadministrativas**.

2.7. TITULO V:

El **título V** aborda los **criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones**, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

(NOTA: Sobre este título se trata en temas posteriores de este mismo bloque.)

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplazaba 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**. En la Ley de Suelo, se desvincula clasificación y valoración, pretendiendo con ello frenar los movimientos especulativos. El objetivo es valorar “lo que hay”, no lo que “el plan dice que puede llegar a haber” en un futuro, que la propia ley consideraba incierto.

En consecuencia, y con independencia de las clases y categorías urbanísticas de suelo, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas: hay un suelo rural, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbanizado, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

2.8. TITULO VI:

El **título VI** se ocupa de las dos instituciones que dan garantía a la integridad patrimonial de la propiedad:

- **Expropiación forzosa**. Se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley 6/98 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.
- **Reversión y responsabilidad patrimonial**. Los supuestos de la ley anterior se adaptan a la concepción de esta Ley sobre patrimonios públicos de suelo y actuaciones urbanizadoras, respectivamente, manteniéndose en lo demás también los criterios de la Ley 6/98 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.

2.9. TITULO VII:

El **Título VII** contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria, como la venta y sustitución forzosa y la regulación de los patrimonios públicos de suelo. El contenido del Título se cierra con una regulación del **régimen del derecho de superficie**.

2.10. TITULO VIII:

El **Título VIII** contiene una serie de preceptos que ya recogía el TRLS2008, entre los que se encuentran:

- Actuaciones con el Ministerio Fiscal por infracciones urbanísticas o contra la ordenación del territorio.
- Normas sobre el Registro de la Propiedad que ya han sido objeto de desarrollo reglamentario mediante el RD 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

3. DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS

La Ley del suelo, como ya hemos comentado en los epígrafes anteriores, se limita a regular las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones constitucionales. En este sentido, no sólo contiene el estatuto de derechos y obligaciones del propietario del suelo sino también derechos y obligaciones de todos los ciudadanos en relación a cuestiones de derechos y libertades públicas tales como la función social del suelo, derecho al medioambiente, vivienda, etc.

El estatuto del ciudadano en relación al suelo se contiene en el título I, capítulo I del RDL 7/2015:

3.1. Artículo 5 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.

3.2. Artículo 6 Deberes del ciudadano

Todos los ciudadanos tienen el deber de:

- a) **Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente** y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.

- b) **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, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados.
- c) **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**.
- d) Respetar y contribuir a **preservar el paisaje urbano** y el **patrimonio arquitectónico** y cultural **absteniéndose** en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier **actividad no permitidos**.

4. CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD DEL SUELO

El RDL 7/2015 por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, contiene en su Título I, capítulo III, **el estatuto básico de la propiedad del suelo**.

Tal Texto se promulga en ejercicio de las competencias constitucionales del Estado para regular las bases del ejercicio de derechos y cumplimiento de obligaciones constitucionales. Fundamentalmente en relación al derecho de propiedad privada del suelo, su función social, y derechos relacionados con el medioambiente y vivienda.

El Derecho de propiedad del suelo, por tanto queda definido por:

- La Constitución Española. Fundamentalmente art. 33 Derecho a la propiedad privada.
- RDL 7/2015 con el estatuto básico del suelo. (No sólo en relación al propietario como hemos visto)
- Leyes urbanísticas, competencia de las CAA que desarrollarán las facultades urbanísticas y su ejercicio.
- Ordenamiento territorial y urbanístico, de competencia y ejercicio municipal que integra el contenido detallado y desarrollado de las facultades urbanísticas.

4.1. ESTATUTO BÁSICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO:

(Ex art 11 TRLSyRU RDL 7/2015)

- 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
- La **previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra 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 sobre ordenación territorial y urbanística.

(Ex art 12 TRLSyRU RDL 7/2015)

- 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 en materia de ordenación territorial y urbanística 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 (...).
- Las facultades del propietario alcanzan al **vuelo y al subsuelo** 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.

4.2. EN SITUACIÓN BÁSICA RURAL:

4.2.1. DERECHOS : (Ex art 13 TRLSyRU RDL 7/2015)

- **Usar, disfrutar** y disponer de los terrenos 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.
- 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**.
- 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, **que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales**, o que hayan de emplazarse en el medio rural.
- Cuando los instrumentos de ordenación territorial y urbanística **prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado** las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

- a) El derecho de **consulta** a las Administraciones competentes, 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.

- b) El derecho de **elaborar y presentar el instrumento de ordenación** que corresponda, **cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución**.
- c) El derecho a **participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización**, 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.

- d) La **realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen** por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. 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.

El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno.

- e) El derecho **de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con (...) su naturaleza y uso rural**, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.
- No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, 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.

4.2.3. DEBERES Y CARGAS : (Ex art 16 TRLSyRU RDL 7/2015)

- (...) **Deber de conservarlo** (que) supone **costear y ejecutar las obras necesarias** para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de **evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales**; garantizar la seguridad o salud públicas; 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 en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.
- Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado primero, el deber de **satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación** sobre ordenación territorial y urbanística, para **legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria**, así como el de **costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones** y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.
- En este suelo quedan **prohibidas las parcelaciones urbanísticas**, sin que, puedan efectuarse divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier **tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, forestal** o de similar naturaleza.
- Cuando el suelo en situación rural esté sometido **al régimen de una actuación de transformación urbanística**, el propietario deberá asumir, como **carga real**, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en **un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas**, así como **permitir ocupar** los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al **responsable de ejecutar la actuación**, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

4.3. EN SITUACIÓN BÁSICA URBANIZADO:

4.3.1. DERECHOS: (Ex art 14 TRLSyRU RDL 7/2015)

En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado anterior, en su caso, las siguientes:

- a) **Completar la urbanización** de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Este derecho podrá ejercitarse individualmente o, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de carácter conjunto, con los propietarios del ámbito, en la forma que disponga la legislación aplicable.
- b) **Edificar sobre unidad apta para ello en los plazos establecidos** para ello en la normativa aplicable y realizar las actuaciones necesarias para **mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación**.
- c) **Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación** en un **régimen de justa distribución de beneficios y cargas**, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.
- d) **Obtener**, en su caso, la conformidad o **autorización administrativas** correspondientes **para realizar cualquiera de las actuaciones sobre el medio urbano**, lo que **determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal**, de las **fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal**.

o de complejo inmobiliario privado, cualquiera que sea su propietario, al cumplimiento del deber de costear las obras. La afección real se hará constar mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con constancia expresa de su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real al pago de cuotas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística.

4.3.2. DEBERES Y CARGAS : (Ex art 17 TRLSyRU RDL 7/2015)

- En el suelo en situación de urbanizado, el deber de uso supone los deberes de **completar la urbanización** de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación y el deber de edificar en los **plazos establecidos** en la normativa aplicable, cuando así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas.
- Cuando la **Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano**, el propietario tendrá el **deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas** que corresponda, en los términos establecidos en el artículo 14.1.c).
- En particular, cuando se trate **de edificaciones, el deber legal de conservación** comprende, además de los deberes de carácter general exigibles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, la realización de los trabajos y las obras necesarios para:
 - a) Satisfacer, con carácter general, **los requisitos básicos de la edificación** establecidos en el artículo 3.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.
 - b) **Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales** que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento.
- Acometer las obras de conservación que la Administración ordene, como parte del deber de conservación por **motivos turísticos o culturales**, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, con el **límite de coste de las obras** a cargo de los propietarios de la **mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente** al original, en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general correrán a cargo de los fondos de la Administración que haya impuesto su realización.
- La realización de las **actuaciones sobre el medio urbano corresponde, además** de a aquellos sujetos a los que la legislación de ordenación territorial y urbanística atribuya dicha obligación, a los siguientes:
 - a) Los propietarios y los **titulares de derechos de uso** otorgados por ellos, **en la proporción acordada en el correspondiente contrato o negocio jurídico que legitime la ocupación**. En ausencia de éste, o cuando el contrato **no contenga cláusula alguna** relativa a la citada proporción, corresponderá a éstos o a aquéllos, **en función de si las obras tienen o no el carácter de reparaciones menores motivadas por el uso diario** de la vivienda, sus instalaciones y servicios. La determinación se realizará de acuerdo con la normativa reguladora de la relación contractual y, en su caso, con las proporciones que figuren en el Registro de la Propiedad, relativas al bien y a sus elementos anexos de uso privativo.
 - b) Las **comunidades de propietarios** y, en su caso, las **agrupaciones de comunidades** de propietarios, así como **las cooperativas de viviendas**, con respecto a los elementos comunes de la construcción, el edificio o **complejo inmobiliario** en régimen de propiedad horizontal y de los **condominios**, sin perjuicio del deber de los propietarios de las fincas o elementos separados de uso privativo de contribuir, en los términos de los estatutos de la comunidad o agrupación de comunidades o de la cooperativa, a los gastos en que incurran estas últimas.
 - c) Las **Administraciones Públicas**, cuando **afecten a elementos propios de la urbanización y no exista el deber legal para los propietarios** de asumir su coste, o cuando éstas financien parte de la operación con fondos públicos, en los supuestos de ejecución subsidiaria, a costa de los obligados.

4.4. DEBERES Y CARGAS (INDEPENDIEMENTE DE SU SITUACIÓN BÁSICA):

(Ex art 15 TRLSyRU RDL 7/2015)

- a) Dedicarlos a **usos que sean compatibles** con la ordenación territorial y urbanística.
 - b) **Conservarlos** en las condiciones legales de seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato y las demás que exijan las leyes para servir de soporte a dichos usos.
 - c) Realizar las **obras adicionales que la Administración ordene** por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. En éste último caso, las obras podrán consistir en la adecuación a todas o alguna de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.
- El deber legal de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de la Administración que ordene las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general. [\(Ver el límite mencionado en el punto anterior.\)](#)

Cuando no se cumpla esta obligación, la ejecución subsidiaria por parte de la administración puede elevar este límite hasta el 75%, sin perjuicio de las medidas de compulsión que puedan tomarse para obligar a ejecutar.

5. DESARROLLO DE LA LEY DEL SUELO

Varios son los preceptos de la Ley en los que se alude a un posterior desarrollo reglamentario.

Desde esta perspectiva, el **Reglamento, aprobado por RD 1492/2011, desarrolla el texto refundido de la Ley de Suelo en lo relativo a «la valoración inmobiliaria»**, con la intención de dar respuesta al deseo expresado por el legislador estatal, de mejorar el funcionamiento del mercado del suelo, para hacerlo más transparente y eficiente, combatiendo además, en la medida de lo posible, las eventuales prácticas especulativas en la utilización del mismo, prácticas especulativas que, en ocasiones, afectaban directamente a la fijación de valores a efectos expropiatorios. El Tribunal Constitucional atribuyó en su Sentencia 61/1997, la competencia del legislador estatal en materia de valoraciones sólo en aquellos casos que se trataba de otorgar un tratamiento igualitario de todos los ciudadanos ante determinadas relaciones de los mismos con las Administraciones Públicas. Por ello, este desarrollo recoge los métodos y técnicas de valoración a aplicar en los supuestos contemplados en el artículo 21.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, todo ello sin perjuicio de lo que puedan establecer otras legislaciones especiales y sus normas de desarrollo, como pueden ser, especialmente, las de carácter financiero y tributario.

El desarrollo del nuevo régimen de valoraciones establecido por la Ley es pues de indudable trascendencia, no sólo porque no habían sido desarrollados reglamentariamente los criterios de valoración de las legislaciones anteriores, sino también por el hecho de que, por primera vez desde que las Comunidades Autónomas asumieran las competencias exclusivas en materia de urbanismo, el Estado ha procedido a desarrollar reglamentariamente una el Estado ha procedido a desarrollar reglamentariamente una Ley de Suelo. La regulación reglamentaria se distribuye en cinco Capítulos y cuatro Anexos.

Finalmente, señalar que **aunque la Ley de Suelo haya sido objeto de refundición posterior con la Ley 8/2013 de RRR a través del TRLSRU RDL 7/2015, el reglamento de valoraciones permanece vigente.**

[Nota. Este epígrafe esta tomado directamente de la propia EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL RD1492/2011. El contenido del RD 1492/2011 es objeto del tema 7 del bloque III.](#)

Además hay que recordar que esta Ley supone regular condiciones básicas. Y que compete a las CCAA y entidades locales el desarrollo normativo legal y reglamentario en el ejercicio de sus competencias urbanísticas.

BLOQUE IV. TEMA 3

EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE.
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO URBANO.
LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.

1. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

(Primeramente recordar las competencias del Estado para fijar las bases en el ejercicio de derechos y obligaciones en condiciones de igualdad, que se vio en anteriores temas. AL amparo de tal competencia del art 149.1 de la CE se dicta el TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana RDL 7/2015)

La constitución es el primer elemento normativo en el que se fija este principio de los que se desprende de los “**principios rectores de la política social y económica**” del capítulo III del Título I.

Pero se encuentra expresamente establecido en el art. 3 del TR de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana RDL 7/2015:

Artículo 3 TRLSRU2015. 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, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:*
 - 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) *La prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas.*
 - d) *La prevención y minimización, en la mayor medida posible, de la contaminación del aire, el agua, el suelo y el subsuelo.*
3. *Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular:*
 - a) *Posibilitarán el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual en un contexto urbano seguro, salubre, accesible universalmente, de calidad adecuada e integrado socialmente, provisto del equipamiento, los servicios, los materiales y productos que eliminen o, en todo caso, minimicen, por aplicación de la mejor tecnología disponible en el mercado a precio razonable, las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero, el consumo de agua, energía y la producción de residuos, y mejoren su gestión.*
 - b) *Favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso.*
 - c) *Mejorarán la calidad y la funcionalidad de las dotaciones, infraestructuras y espacios públicos al servicio de todos los ciudadanos y fomentarán unos servicios generales más eficientes económica y ambientalmente.*
 - d) *Favorecerán, con las infraestructuras, dotaciones, equipamientos y servicios que sean precisos, la localización de actividades económicas generadoras de empleo estable, especialmente aquellas que faciliten el desarrollo de la investigación científica y de nuevas tecnologías, mejorando los tejidos productivos, por medio de una gestión inteligente.*

- e) *Garantizarán el acceso universal de los ciudadanos, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, a los edificios de uso privado y público y a las infraestructuras, dotaciones, equipamientos, transportes y servicios.*
- f) *Garantizarán la movilidad en coste y tiempo razonable, la cual se basará en un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.*
- g) *Integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social.*
- h) *Fomentarán la protección de la atmósfera y el uso de materiales, productos y tecnologías limpias que reduzcan las emisiones contaminantes y de gases de efecto invernadero del sector de la construcción, así como de materiales reutilizados y reciclados que contribuyan a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. También prevendrán y, en todo caso, minimizarán en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.*
- i) *Priorizarán las energías renovables frente a la utilización de fuentes de energía fósil y combatirán la pobreza energética, fomentando el ahorro energético y el uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia.*
- j) *Valorarán, en su caso, la perspectiva turística, y permitirán y mejorarán el uso turístico responsable.*
- k) *Favorecerán la puesta en valor del patrimonio urbanizado y edificado con valor histórico o cultural.*
- l) *Contribuirán a un uso racional del agua, fomentando una cultura de eficiencia en el uso de los recursos hídricos, basada en el ahorro y en la reutilización.*

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.

4. *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.

2. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SOSTENIBILIDAD DEL DESARROLLO URBANO

EL art.149 de la CE le asigna al Estado las competencias para dictar bases del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias. EL art.148 establece la competencia autonómica en materia de protección medioambiental en desarrollo de las bases estatales

Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística, aun siendo competencia autonómica ratificada por la STC 61/97, tienen incidencia en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida.

Por ello, la Ley del Suelo de ámbito estatal, contenida en el RDL 7/2015 asegura unos estándares mínimos 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.

El **TRLSRU RDL 7/2015 dedica su artículo 22 a establecer estos estándares o condiciones mínimas de evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano**. Para ello, recoge la figura del informe de sostenibilidad ambiental que había incorporado, como novedad, la Ley del Suelo del 97:

Artículo 22 TRLSRU2015. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio 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 afección 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 transformación urbanística** deberá 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. La ordenación y ejecución de las **actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística**, requerirá la elaboración de una **memoria que asegure su viabilidad económica**, en términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- a) Un **estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar**. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, suelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.
- b) Las **determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión**, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, **así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas**.
- c) El **análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes** para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les compete, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El **horizonte temporal** que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
- e) La **evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes públicas** que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.

6. 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.

7. 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.

(Este “eufemismo” se refiere sin hacer mención a términos de técnica urbanística, que son competencia de las CCAA, a que estas fijarán condiciones que regulen cuando ha de redactarse un Plan General. Es decir, fijar las situaciones de desarrollo y sostenibilidad que obligan a redactar un Plan General y no atenderse puntualmente situaciones urbanísticas concretas que no tengan en consideración el conjunto del territorio y su sostenibilidad. Ejercer de forma plena la potestad de ordenación viene a querer decir redactar un Plan General).

3. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

3.1. MARCO NORMATIVO ACTUAL

“El **artículo 45 de la Constitución** reconoce el derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado como condición indispensable para el desarrollo de la persona, al tiempo que establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan.

Este mandato ha sido objeto de desarrollo a través de diferentes normas jurídicas que, pese a su extensión y actualización, no han sido capaces de prevenir la producción reiterada de accidentes de diversa naturaleza que han tenido gravísimas consecuencias para el entorno natural. Ello pone de manifiesto la necesidad de contar con una legislación ambiental que instrumente nuevos sistemas de responsabilidad que prevengan eficazmente los daños medioambientales y, para los casos en los que estos lleguen a producirse, aseguren una rápida y adecuada reparación.”

Por tanto, la legislación en España en defensa medioambiental gravita en torno a dos ejes:

1. **Preventiva:** La necesidad de un seguimiento sostenible de los distintos sectores con incidencia en el medio ambiente. A través de la necesaria **autorización administrativa** de acuerdo con los **informes y estudios de impacto ambiental**. (La norma fundamental sería, a nivel estatal, **la Ley 21/2013 de Evaluación ambiental**)
2. **Reparativa:** Articulando mecanismos de responsabilidad ante daños medioambientales y obligando a la coconstitución de seguros y garantías ante los posibles daños. (La principal norma sería la **Ley de Responsabilidad Mediambiental 26/2007**)

EL **art.149 de la CE** le asigna al Estado las competencias para dictar **condiciones básicas en el ejercicio de derechos** y cumplimiento de deberes constitucionales. Entre estos el derecho **al medio ambiente del art 45**. EL art.148 establece la competencia autonómica en materia de protección medioambiental, montes, etc., en desarrollo de las bases estatales. Esto implica:

- Regulación de las cuestiones **bases en la igualdad de ejercicio de derechos y obligaciones en relación al medio ambiente.**
- Regulación sectorial de los montes, protección material medioambiental, urbanismo, etc. Siempre respetando las bases estatales.

En materia de medio ambiente, la regulación básica estatal y la autonómica de desarrollo deben asegurar, por imperativo del **artículo 45 de la Constitución**, la protección y preservación del medio ambiente, para lo cual un marco básico y común es absolutamente indispensable. La presente ley se asienta en la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (artículo 149.1.23.ª de la Constitución).

De las tres disciplinas horizontales que confluyen sobre el territorio o espacio físico, el medio ambiente es la más polifacética. El Tribunal Constitucional ha reconocido su complejidad, señalando que existe una multiplicidad de elementos medioambientales (las aguas, la atmósfera, la flora, los animales, etc....) y de actividades humanas que lo afectan (la agricultura, la minería, la industria, los transportes, el urbanismo....)..... En este sentido se pueden definir las políticas de protección del medio ambiente como el “**conjunto de actividades públicas tendentes a la preservación, conservación y mejora de los elementos medioambientales**”.

El medio ambiente tiene un carácter complejo y extenso ya que, en realidad, el medio ambiente resulta afectado por todo. Las políticas medioambientales podrían infiltrarse en competencias de distintas Adm. Públicas y de otras disciplinas. EL TC ha negado la pretendida vis expansiva de estas políticas, sentenciando que sólo aquello que tienda realmente a la consecución de los citados requisitos (protección conservación o mejora) debe ser entendido como competencia medioambiental.

3.2. LEY 26/2007 DE RESPONSABILIDAD MEDIOAMBIENTAL (POLÍTICAS REPARATIVAS)

La Ley pone énfasis en asegurar que los posibles daños causados sean reparados previendo la indemnización del agente causante y asegurando que este puede responder financieramente a los posibles daños para ejercer la actividad.

Art. 1: “Esta ley regula la responsabilidad de los operadores de prevenir, evitar y reparar los daños medioambientales, de conformidad con el artículo 45 de la Constitución y con los principios de prevención y de que «quien contamina paga».”

3.2.1. Ámbito Objetivo:

El art 3 señala el ámbito de aplicación :

1. Cualquier daño causado por las **actividades previstas** en el anexo III de la Ley –**Aún sin dolo culpa o negligencia.**
2. Otros daños por otras **causas no enumeradas en el anexo: Mediando dolo, culpa o negligencia.**
3. Excluye algunas situaciones imprevisibles o inevitables tales como: conflictos armados, catástrofes naturales o daños ya tratados en otros tratados internacionales o convenios de energía atómica.

3.2.2. Ámbito Subjetivo:

- La responsabilidad alcanza a los daños al medio ambiente.
- **No los daños a particulares.** Estos habrán de reclamarse por la vía civil ordinaria.

3.2.3. Prevención:

La ley contempla la obligación de los operadores de:

- Adoptar medidas de prevención.
- Evitar nuevos daños

- Comunicar los daños a las administraciones competentes.

Dota asimismo a las administraciones **de poderes para exigir estas obligaciones** y un **régimen sancionador**.

3.2.4. Reparación de daños:

Ante daños producidos, el operador debe:

- Notificarlos.
- Adoptar medidas para evitar nuevos daños
- Presentar un plan de reparación.

3.2.5. Responsabilidades:

Hay que destacar que **la responsabilidad es ilimitada**. No hay límite de cuantía. Y esta se fija en los **costes de reparación del daño causado a su estado original**.

Junto a los operadores directos que incumplan las obligaciones de prevención y reparación que la ley establece, serán también responsables:

- **Solidarios**: Los que se mencionan como responsables tributarios solidarios en la Ley General Tributaria 58/2003:
 - Causantes o colaboradores activos.
 - Copartícipes de entidades sin personalidad jurídica del art 35.4 de la LGT 58/2003.
 - Sucesores
 - Colaboren en ocultación o alzamiento de bienes, incumplan o eviten embargos.
- **Subsidiarios**:
 - Gestores y administradores responsables del incumplimiento o daño, administradores concursales y gestores al término de actividades del operador.,

3.2.6. Garantía financiera obligatoria:

Todos los operadores previstos en el anexo III habrán de constituir una garantía frente al cumplimiento de obligaciones y responsabilidades derivadas de la Ley mediante:

- Constitución de un seguro de daños.
- Obtención de aval financiero.
- Constitución de reservas patrimoniales.

3.3. LEY 21/2013 DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

Si la Ley anterior trata de la reparación de los daños, esta trata de hacer lo posible por evitar los daños. Y es la Ley con mayor grado de competencias compartidas con las CCAA.

La Ley trata de simplificar los procedimientos administrativos y ofrecer una legislación homogénea en todo el territorio nacional, pese a la multiplicidad de competencias de las CCAA. (Se legisla para sentar las bases en la igualdad de ejercicio de derechos del art 149.1 CE en relación al art 45: derecho a medio ambiente adecuado).

3.3.1. Órganos y sujetos:

Hay muchos sectores y actividades a evaluar, por lo que se habla de dos tipos de órganos:

- **Órgano medioambiental**: La administración pública competente en materia medioambiental que realiza el análisis técnico de la evaluación ambiental.
- **Órgano sustantivo**: El órgano que autoriza la actividad sectorial evaluada. (industria, urbanismos, transportes, etc.) (Será autonómico, generalmente, o estatal.)

- Adicionalmente la Ley habla del “**promotor**”, que será el sujeto, público o privado, que inicia o desarrolla el plan o proyecto que deberá ser evaluado.

(Ej: en el caso de un Plan General, tendríamos como promotor al Ayuntamiento, como órgano medioambiental a la Consejería u órgano competente en medioambiente de la comunidad autónoma y como órgano sustantivo a la Consejería de urbanismo o similar de la comunidad).

3.3.2. Principios:

(Ex:Artículo 2 Principios de la evaluación ambiental)

Los procedimientos de evaluación ambiental se sujetarán a los siguientes principios:

- a) Protección y mejora del medio ambiente.
- b) Precaución.
- c) Acción preventiva y cautelar, corrección y compensación de los impactos sobre el medio ambiente.
- d) Quien contamina paga.
- e) Racionalización, simplificación y concertación de los procedimientos de evaluación ambiental.
- f) Cooperación y coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.
- g) Proporcionalidad entre los efectos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos, y el tipo de procedimiento de evaluación al que en su caso deban someterse.
- h) Colaboración activa de los distintos órganos administrativos que intervienen en el procedimiento de evaluación, facilitando la información necesaria que se les requiera.
- i) Participación pública.
- j) Desarrollo sostenible.
- k) Integración de los aspectos ambientales en la toma de decisiones.
- l) Actuación de acuerdo al mejor conocimiento científico posible.

3.3.3. Ámbito objetivo y procedimiento:

Existen dos ámbitos:

- **Evaluación ambiental estratégica:** Para **planes y programas** desarrollados por administraciones públicas. Es el procedimiento que se ha de seguir con el planeamiento urbanístico.
 - **Ordinaria:** (En general en los términos que señala la Ley). Finaliza con la **Declaración Ambiental Estratégica** por el órgano medioambiental.
 - El **promotor** realiza el **Estudio Ambiental Estratégico** y lo remite al órgano sustantivo junto con el plan que se evalúa.
 - EL **órgano sustantivo** realiza las **consultas** públicas y a los organismos públicos afectados. Remite las **alegaciones** al promotor y recibe de nuevo de este el estudio ambiental estratégico definitivo.
 - El **órgano medioambiental** dicta **Declaración Ambiental Estratégica** que se incorpora al Plan evaluado por el promotor
 - **Simplificada:** Para modificaciones de planes ya evaluados y para planes de escasa entidad o reducida extensión. La tramitación es similar pero finaliza con un **Informe ambiental Estratégico** por el Órgano medioambiental.
- **Evaluación de impacto ambiental:** Para **proyectos y actuaciones concretas**. Es el típico de proyectos de urbanización o ejecución.

- o **Ordinaria:** Con carácter general en los términos objetivos que señala la Ley. El procedimiento es similar:
 - Con **carácter previo** el **promotor puede solicitar al órgano medioambiental** que elabore un **documento de alcance del estudio de impacto ambiental**, que permita orientar el Estudio de Impacto Ambiental que se habrá de redactar.
 - El **promotor** redacta el **Estudio de Impacto ambiental**.
 - El **órgano sustantivo** lo somete a **consultas y alegaciones** para que el promotor modifique el estudio y remita el definitivo.
 - El **Órgano medioambiental** dicta **Declaración de Impacto Ambiental** del proyecto para incorporarlo al mismo.
- o **Simplificada:** para modificaciones de proyectos y proyectos de escaso impacto de acuerdo con los términos de la Ley y sus anexos. El procedimiento es similar pero finaliza con un **Informe de Impacto Ambiental**.

3.4. PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL EN EL TR DE LA LEY DE SUELO RDL 7/2015

3.4.1. **Art. 22 del TR 7/2015** es el que señala:

1. Los **instrumentos de ordenación territorial y urbanística** están sometidos a **evaluación ambiental** (*Hay que entender estratégica*) 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.

(Lo dicho es coherente con la Ley de evaluación ambiental 21/2013)

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. (*Hay que entender que el promotor deberá redactar el Estudio ambiental Estratégico que aquí lo llama informe de sostenibilidad ambiental.*)
3. En la fase de consultas (*El órgano sustantivo es el que somete a consultas según la Ley de Evaluación ambiental*) 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 afección 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. (*la memoria ambiental es lo que la Ley de evaluación ambiental llama el estudio ambiental estratégico definitivo ya informado por el órgano sustantivo y que se incorpora al plan en la memoria.*)

(*Ahora el artículo se dedica a la sostenibilidad económica del plan. No a temas medioambientales. No parece que tenga relación con este epígrafe, pero es importante conocer que también se somete a sostenibilidad económica y justificación del plan por parte de la Ley para otros epígrafes o cuando resulte relevante.*)

4. La documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística deberá 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. La ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, sean o no de transformación urbanística, requerirá la elaboración de una memoria que asegure su **viabilidad económica, en términos de rentabilidad**, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación, y contendrá, al menos, los siguientes elementos:

- a) Un estudio comparado de los parámetros urbanísticos existentes y, en su caso, de los propuestos, con identificación de las determinaciones urbanísticas básicas referidas a edificabilidad, usos y tipologías edificatorias y redes públicas que habría que modificar. La memoria analizará, en concreto, las modificaciones sobre incremento de edificabilidad o densidad, o introducción de nuevos usos, así como la posible utilización del suelo, vuelo y subsuelo de forma diferenciada, para lograr un mayor acercamiento al equilibrio económico, a la rentabilidad de la operación y a la no superación de los límites del deber legal de conservación.
- b) Las determinaciones económicas básicas relativas a los valores de repercusión de cada uso urbanístico propuesto, estimación del importe de la inversión, incluyendo, tanto las ayudas públicas, directas e indirectas, como las indemnizaciones correspondientes, así como la identificación del sujeto o sujetos responsables del deber de costear las redes públicas.
- c) El análisis de la inversión que pueda atraer la actuación y la justificación de que la misma es capaz de generar ingresos suficientes para financiar la mayor parte del coste de la transformación física propuesta, garantizando el menor impacto posible en el patrimonio personal de los particulares, medido en cualquier caso, dentro de los límites del deber legal de conservación.

El análisis referido en el párrafo anterior hará constar, en su caso, la posible participación de empresas de rehabilitación o prestadoras de servicios energéticos, de abastecimiento de agua, o de telecomunicaciones, cuando asuman el compromiso de integrarse en la gestión, mediante la financiación de parte de la misma, o de la red de infraestructuras que les compete, así como la financiación de la operación por medio de ahorros amortizables en el tiempo.

- d) El **horizonte temporal** que, en su caso, sea preciso para garantizar la amortización de las inversiones y la financiación de la operación.
 - e) La **evaluación de la capacidad pública necesaria para asegurar la financiación y el mantenimiento de las redes** públicas que deban ser financiadas por la Administración, así como su impacto en las correspondientes Haciendas Públicas.
6. 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.

8. 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.

(Este párrafo significa que la Ley urbanística debe prever las condiciones en que el impacto de un proyecto de ejecución de urbanización es tal que obliga a reconsiderar el Plan General que lo ampara. Es decir, cuando el impacto ambiental que genera una obra afecta al equilibrio y sostenibilidad del municipio y su entorno. La Ley dice "ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio" por que no puede decir Plan General, al tratarse de una técnica urbanística competencia exclusiva de las CCAA).

3.4.2. Otras disposiciones en el TRLSRU RDL 7/2015

Finalmente, señalar que el TRLSRU contiene, además, dos disposiciones expresas en relación con la protección del medio ambiente:

1. Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad. *Si, trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, 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.*

2. 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.

BLOQUE IV. TEMA 4.

BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO.

SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO.

ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DE LA PROMOCIÓN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA.

1. BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO.

(Este tema y el tema 2 se deben preparar de manera integrada e incluso unificada. En el tema 2 se habla del contenido del derecho de propiedad y se hace mención a las bases de este derecho y la competencia del Estado para fijar estas bases en condiciones de igualdad.)

El TRLSRU2015 dedica su Título II a establecer las **Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles**. En concreto, las Bases del régimen del suelo se recogen dentro de este título en el **Capítulo I, formado por los siguientes artículos:**

Artículo 20. *Criterios básicos de utilización del suelo.*

Artículo 21. *Situaciones básicas del suelo (se va a ver en el epígrafe 2 de este tema).*

Artículo 22. *Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (visto en tema 3).*

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

1. **Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el título preliminar y en el título I, respectivamente, 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, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el **30 por ciento de la edificabilidad residencial** prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el **10 por ciento en el suelo urbanizado** que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.*

No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las 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.

2. **Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas**, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

(El siguiente epígrafe sigue desarrollando los aspectos que aquí se plantean. Este epígrafe viene a plantear todo el tema completo. Igualmente en el tema 3 se habló de la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad.)

2. SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO

La Ley de Suelo **no clasifica, ni califica** el suelo. Estas dos **técnicas urbanísticas son competencia exclusiva** asumida por las **CCAA**.

Lo que fija son **situaciones básicas en el ejercicio de los derechos y obligaciones** en relación al suelo.

Las situaciones básicas del suelo propiamente dichas, estas se regulan en el **Art.21 TRLSRU2015**:

Artículo 21. 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 que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:*
 - a) ***Haber sido urbanizado** en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.*
 - b) ***Tener instaladas y operativas**, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, **las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red**, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.*

- c) **Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella** que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.
4. **También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural**, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

3. ESTATUTO JURÍDICO BÁSICO DE LA PROMOCIÓN DE LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

EL Título I del RDL 7/2015 fija las **condiciones básicas de la igualdad** en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.

En concreto, el **capítulo IV** es el que se refiere a lo planteado por este epígrafe.

CAPÍTULO IV. Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas

- **Artículo 18.** Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias
- **Artículo 19.** Los derechos de realojamiento y de retorno

3.1. Artículo 18 Deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística y a las actuaciones edificatorias.

A. EN ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN

1. Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 7.1,a) comportan 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 estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

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 pondera-**

*da 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.*

*Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior **no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 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 20 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 apartado 1 del artículo 20.

- 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 que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

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, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- 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.**

B. EN ACTUACIONES DE DOTACIÓN:

2. Cuando se trate de las **actuaciones de dotación** a que se refiere el artículo 7.1 b), los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

(Nota: Las actuaciones de “dotación” se definen en el art. 7.1.b y son 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 de la urbanización de éste.)

- a) El deber de entregar a la Administración competente 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, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.
- b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, tal y como prevé el artículo 26.4, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

C. EN ACTUACIONES EDIFICATORIAS:

3. En relación con las **actuaciones edificatorias** serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes referidos en las letras e) y f) (**realojo e indemnización en demoliciones**) del apartado 1 de este artículo, así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.

D. EXCEPCIONES Y ADICIONES:

4. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, con **carácter excepcional** y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los

requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

5. Las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, comportarán los deberes legales establecidos en los números anteriores, de acuerdo con las características que a éstos atribuya su propia legislación.
6. 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 de los apartados anteriores. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, 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.

Notas:

El art. 19 se refiere al derecho mencionado de realojo. No lo incluimos por abreviar y resultar más concisos. Nos remitimos al texto de la Ley ya que no parece que sea necesario aclarar o completar más en el tiempo o espacio disponible.

Igualmente hay que señalar que el capítulo II se señala el estatuto básico de la iniciativa y participación en la actividad urbanística. Esto es, quien puede iniciar y participar en las promociones cuyo estatuto se ha desarrollado arriba en este epígrafe. Igualmente define las actuaciones de transformación, dotación y edificación. Hemos incluido como notas algunas definiciones y de nuevo nos remitimos a la Ley para el contenido íntegro. Por espacio y concisión conviene directamente relatar el contenido del art. 18 que establece los deberes de las actuaciones, que es lo que se pregunta en el epígrafe.

BLOQUE IV. TEMA 6.

ÁMBITO DEL RÉGIMEN DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.
CRITERIOS GENERALES PARA LA VALORACIÓN DE INMUEBLES EN SUELO RURAL Y URBANIZADO.
VALORACIÓN EN SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS EN RELACIÓN CON ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA. VALORACIÓN DEL SUELO EN RÉGIMEN DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS.

Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplazaba 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.** Con la aprobación de la LS2007, se desvincula clasificación y valoración, pretendiendo con ello frenar los movimientos especulativos. El objetivo es valorar “lo que hay”, no lo que “el plan dice que puede llegar a haber” en un futuro, que la propia ley consideraba 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, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización.

(NOTA: ESTE TEMA ESTÁ YA INTEGRAMENTE EXPUESTO EN EL BLOQUE III DE VALORACIÓN ADMINISTRATIVA EN SU TEMA 6. Quizá el enfoque del tema deba variar algo en función del contexto que se plantee. Más contenido urbanístico para este bloque y más contenido de valoración para aquel. La materia de cada epígrafe no es muy abundante, ya que se refiere a uno o dos artículos, según el caso, de la Ley de Suelo. También hay un epígrafe en el tema 2 de este bloque sobre el desarrollo de la Ley del Suelo. Se puede hacer un texto introductorio común para cualquier pregunta que pudiera tener que ver con estos aspectos)

El **título V del TRLSRU2015 aprobado por RDL 7/2015 aborda los criterios de valoración** del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos **reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial** de las Administraciones Públicas. Se estructura de la siguiente manera:

- **Artículo 34.** Ámbito del régimen de valoraciones.
- **Artículo 35.** Criterios generales para la valoración de inmuebles.
- **Artículo 36.** Valoración en el suelo rural.
- **Artículo 37.** Valoración en el suelo urbanizado.
- **Artículo 38.** Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.
- **Artículo 39.** Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.
- **Artículo 40.** Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.
- **Artículo 41.** Régimen de la valoración.

Señalar, además, que **lo dispuesto en este título se desarrolla en el Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo, aprobado por RD 1492/2011** (aunque se aprobó como reglamento del TRLS2008, como ya hemos dicho en varias ocasiones permanece vigente), por lo que conviene mirar la correspondencia entre artículos.

(NOTA: Es fundamental, de cara a cualquier pregunta sobre valoraciones, e incluso al tercer supuesto práctico, tener claro cuál es el ámbito en el que las valoraciones han de regirse por el TRLSRU 2015 y su reglamento, y básicamente son estas tres finalidades: reparcación, expropiación urbanística, y responsabilidad patrimonial)

1. ÁMBITO DEL RÉGIMEN DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.

(Se repite este epígrafe del tema 7 bloque III.)

Artículo 34. 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.

Cabe citar también el **artículo 41, que habla del 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.

2. CRITERIOS GENERALES PARA LA VALORACIÓN DE INMUEBLES EN SUELO RURAL Y URBANIZADO.

Este epígrafe repite lo que se veía en el tema 7 del bloque III.

2.1. De la exposición de motivos del anterior TRLS RDL 2/2008 -> Igualmente válido para el TRLSRU RDL 7/2015.

“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 (...) 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. (...) 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.

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, entendiéndose 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.

2.2. Artículo 35 del TRLSRU 2015. 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 tasará 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 37.

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 legitimante 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.**

2.3. Artículo 6 del Reglamento de Valoraciones. Criterios generales para la valoración.

2. **El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad. Cuando estos existan, el valor de los mismos deberá deducirse del valor del derecho de propiedad. Se considerarán, entre ellos:**
 - a) *Los derechos reales limitativos del pleno dominio.*
 - b) *Los derechos de arrendamiento que representen, en virtud de la legislación específica en la materia, la imposibilidad de alcanzar la rentabilidad normal de mercado. Los alquileres no protegidos por la legislación arrendaticia, y que en consecuencia responden al funcionamiento libre del mercado, no serán considerados en ningún caso como cargas que detraigan valor del derecho de propiedad.*
3. **El suelo se tasará según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive. A tales efectos:**
 - a) **Cuando el suelo se encuentre en situación básica de rural, se estará a lo dispuesto en el Capítulo III de este Reglamento.**
 - b) **Cuando el suelo se encuentre en situación básica de urbanizado, se estará a lo dispuesto en el Capítulo IV de este Reglamento.**

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 el texto refundido de la Ley de Suelo y en este Reglamento.

4. **Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en suelo rural**, así como el resto de elementos unidos inseparablemente al suelo, **se tasarán con independencia de los terrenos, siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración**, en los términos establecidos en el artículo 5 de este Reglamento, **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**, de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de este Reglamento.
5. **En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad** en los términos establecidos en el artículo 5 de este Reglamento, **se tasarán conjuntamente con el suelo** en la forma prevista por el artículo 23 y siguientes de este Reglamento. 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.
6. **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.

7. **El cálculo de las indemnizaciones arrendaticias**, cuando procedan de acuerdo con la legislación de expropiación forzosa, se realizará conforme a la legislación estatal siguiente:
 - a) *En arrendamientos rústicos y aparcerías, tal y como disponen las leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos, salvo en el caso de arrendamientos rústicos históricos, en los que el cálculo de la indemnización se efectuará conforme a su legislación propia.*
 - b) *En arrendamientos urbanos, conforme a la legislación de arrendamientos urbanos, teniendo en cuenta, en todo caso, los siguientes criterios: dificultad de sustitución del arrendamiento en condiciones análogas y especialmente la derivada de la diferencia de rentas, cuantía de los gastos de traslado por licencias, portes, nuevos contratos, etc. y valor de las mejoras realizadas en el inmueble cuando su percepción corresponda al arrendatario.*
8. *La valoración de los demás supuestos indemnizatorios no contemplados en el presente Reglamento se fijará de acuerdo con lo previsto en el artículo 28 del texto refundido de la Ley de Suelo.*

2.4. Valoración en el suelo rural: Artículo 36 del TRLSRU 2015 y Artículo 7 del Reglamento.

1. *Cuando el suelo sea rural a los efectos de esta ley y de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional séptima:*
 - 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 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.*

2.5. Valoración en el suelo urbanizado: Artículo 37 del TRLSRU 2015 y Artículo 19 del Reglamento.

- 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.*

2.6. Resumen

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.**

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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.”

(Sobre los criterios generales y los criterios para valorar suelo en situación rural y urbana nos remitimos al tema 7 del bloque III para completar este epígrafe. Vale todo lo dicho. No lo reproducimos de nuevo. Se regula en los artículos 35 a 37 TRLSRU).

3. VALORACIÓN EN SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS EN RELACIÓN CON ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA.

(Este epígrafe también se repite y vale todo lo dicho en el tema 7 del bloque III (artículos 38 y 39 TRLSRU). Sugerimos aquí algunas ideas conceptuales añadidas que enfoquen el tema desde una perspectiva más acorde a la Ley de Suelo y menos centrada en la valoración.)

El **Art. 33 de la Constitución** reconoce el derecho a la propiedad privada. El contenido de este derecho se delimitará por las Leyes y no es ilimitado.

La TRLSRU 2015 regula el estatuto básico del suelo. (En el tema 8 hablamos de la función social del suelo y del contenido de la propiedad, tanto en relación al propietario como de la sociedad en su conjunto.) En él se desarrollan las facultades y contenido del derecho de propiedad que se completará con las determinaciones que plantee el planeamiento urbanístico.

Es el planeamiento urbanístico en definitiva el que completa las facultades totales que el propietario puede disfrutar más allá del estatuto básico del suelo.

Asimismo se establece en la constitución, en el mismo Art. 33, que nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad (que ya viene limitado por Ley y en el caso del suelo el contenido es estatutario integrado por el estatuto básico de la Ley de Suelo y las determinaciones del planeamiento) sin ser indemnizado.

Tal como señala el Art. 34 del TRLSRU (ámbito de las valoraciones) estas indemnizaciones derivadas de actuaciones urbanísticas son calculadas de acuerdo con dicha Ley que se desarrolla en el RD 1492/2011.

La Ley contempla dos supuestos indemnizatorios:

- **Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización** (Artículo 38).

Recordad que el apartado 2.a) del presente artículo, ha sido declarado inconstitucional y nulo por Sentencia TC 218/2015, de 22 de octubre. Ref. BOE-A-2015-12883.

- **Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación** (Artículo 39)

(En cuanto a los supuestos de indemnización, y la forma de valorarse nos remitimos a lo ya expuesto en los epígrafes correspondientes del tema 7 bloque III.)

4. VALORACIÓN DEL SUELO EN RÉGIMEN DE EQUIDISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS.

El **principio de equidistribución de beneficios y cargas** aparece en el TRLSRU enunciado transversalmente en todo su articulado. Es una plasmación del mandato constitucional del Art. 9.2 CE que obliga a los poderes públicos a “*promover las condiciones para que la (...) igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.*”

La Ley de suelo reconoce el urbanismo como una actividad pública que afecta al conjunto de la ciudadanía por más que afecta a intereses particulares y al estatuto individual del suelo.

Asimismo es compatible esta actividad pública con la iniciativa privada y la libertad de empresa junto con la propia iniciativa particular del propietario del suelo.

La manera de conjugar todos estos intereses es garantizar que la sociedad se beneficia de la actividad urbanizadora y los propietarios del suelo reciben de dicha actividad tanto beneficios como obligaciones y cargas que reviertan las plusvalías generadas en la sociedad.

Estos beneficios y cargas deben repartirse equitativamente como señala la constitución genéricamente en su Art. 9.2.

(Remitimos al epígrafe del tema 7 bloque III. Es poco ya que sólo contamos con el Art. 40 del TRLSRJU y el Art. 27 del Reglamento, que prácticamente son coincidentes.)

BLOQUE IV. TEMA 7.

EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA LEY DE SUELO: RÉGIMEN DE LAS EXPROPIACIONES POR RAZÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO: INDIVIDUALIZADO Y TASACIÓN CONJUNTA.

SUPUESTOS DE REVERSIÓN Y RETASACIÓN.

SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS.

(Nota: Al margen del relato que aquí se hace de los epígrafes, toda la regulación de la expropiación que atañe al régimen de propiedad del suelo viene en el TRLSRU RDL 7/2015 en los arts. 42 a 47.)

1. EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA LEY DE SUELO: RÉGIMEN DE LAS EXPROPIACIONES POR RAZÓN DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA.**1.1. EXPROPIACIÓN:**

EL Art. 33 de la CE reconoce el derecho a la propiedad privada, limitado por la función social de la propiedad que quedará limitada por las Leyes. Nadie podrá ser privado de su derecho salvo por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Ya se ha señalado en otros temas como el TRLSRU RDL 7/2015 delimita esta función social y confiere también derechos en relación al suelo al conjunto de la ciudadanía y no sólo al propietario. Asimismo atribuye titularidad pública e interés general a la actuación urbanizadora.

La **Ley de Expropiaciones vigente es la Ley de 16 de diciembre de 1954**. Esta Ley repite el pronunciamiento constitucional sobre la necesidad de utilidad pública:

Artículo 9: “**Para proceder a la expropiación forzosa será indispensable la previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.**”

En general será necesaria esta **declaración de utilidad pública decretada por consejo de ministros**. Pero hay casos en los que la declaración es implícita y no necesita pronunciamiento previo. Así lo expone la Ley de expropiación:

Artículo 10: “**La utilidad pública se entiende implícita, en relación con la expropiación de inmuebles, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y Municipio. En los demás casos en que por ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.**”

1.2. EXPROPIACIÓN FORZOSA EN LA LEY DE SUELO:

En el caso de las actuaciones urbanísticas en cumplimiento de los instrumentos de ordenación correspondientes la utilidad pública está implícita conforme **Art. 42 del TRLSRU**:

“**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.**”

“**Dicha declaración se extenderá a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios, cuando sean necesarios.**”

Es decir, que la propia aprobación de los planes urbanísticos conteniendo la ejecución mediante expropiación ya lleva implícita la declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación sin precisar otro acto administrativo al efecto.

Además, si en los terrenos afectados por la expropiación hubiera “*bienes de dominio público y el destino de los mismos, según el instrumento de ordenación, sea distinto del que motivó su afectación o adscripción al uso general o a los servicios públicos, se seguirá, en su caso, el procedimiento previsto en la legislación reguladora del bien correspondiente para la mutación demanial o desafectación, según proceda.*” (Ex Art. 42.4 TRLSRU2015)

(En los temas correspondientes se ve el régimen de los bienes demaniales y sus procesos de afección a o adscripción al uso general. Basta decir que estos bienes se afectan mediante un procedimiento administrativo al servicio público resultando indisponibles para otro fin. Aquí la Ley de Suelo permite su desafectación o mutación variando su destino para otro fin también de utilidad pública.)

En cuanto a la fijación del justiprecio la Ley de Suelo señala que las valoraciones se harán de acuerdo con la propia Ley estableciendo en su Art. 34 el ámbito de valoraciones de la Ley. (Este es objeto de otros epígrafes de este bloque)

(Abajo se ve la fijación del justiprecio.)

1.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

La responsabilidad de la administración se regula en el **Título Preliminar - Capítulo IV de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

De su **Art. 32: Principios de la responsabilidad**

1. *Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea **consecuencia del funcionamiento normal o anormal** de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.*

(Por tanto son indemnizables daños sufridos como consecuencia del desempeño normal de las funciones de la administración como es en el caso del urbanismo. No sólo por actuaciones irregulares o negligentes.)

2. *“En todo caso, el daño alegado **habrá de ser:***

- a. **efectivo**,
- b. **evaluable económicamente**
- c. **e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”**

3. *Las Administraciones Públicas indemnizarán a los particulares por la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos y que éstos **no tengan el deber jurídico de soportar**, cuando **así se establezcan en los propios actos legislativos y en los términos que especifiquen dichos actos.***

1.4. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LA LEY DE SUELO: (SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS)

Este último requisito se salva cuando se hace mención expresa de los supuestos que resultarán indemnizables en relación a la actividad urbanística:

El **Art. 48 del TRLSRU RDL 7/2015 establece los supuestos que dan lugar a indemnización**. Son supuestos tasados que originan indemnización y reúnen los requisitos arriba mencionados. En cualquier otra situación los interesados deberán probar que se ha causado un daño por acción de la administración cumpliendo los requisitos para exigir responsabilidad patrimonial. Por tanto **no se trata de un número cerrado de situaciones que dan lugar a indemnización**.

Artículo 48. 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 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.” (licencias de actividad, concesiones, etc.)
- 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.”

(Hablamos, por tanto que la falta de otorgar licencias en plazo lleva aparejada la posibilidad de pedir indemnización, sin perjuicio del silencio administrativo positivo que suele ser el efecto de tal inactividad)

- e) “La **ocupación de terrenos** destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas, por el período de tiempo que medie **desde la ocupación de los mismos hasta la aprobación definitiva del instrumento** por el que se le adjudiquen al propietario otros de valor equivalente. El derecho a la indemnización se fijará en los términos establecidos en el artículo 112 de la Ley de Expropiación Forzosa.”

(Además un tiempo prolongado de ocupación sin expropiar habilita a los interesados no solo a pedir la indemnización sino a ellos mismos impulsar la expropiación para lograr que la admón. pague el justiprecio.)

“**Transcurridos cuatro años desde la ocupación** sin que se hubiera producido la aprobación definitiva del mencionado instrumento, los interesados **podrán efectuar la advertencia a la Administración competente de su propósito de iniciar el expediente de justiprecio**, quedando facultados para iniciar el mismo, mediante el **envío a aquélla de la correspondiente hoja de aprecio**, una vez transcurridos **seis meses desde dicha advertencia**.”

2. PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DEL JUSTIPRECIO: INDIVIDUALIZADO Y TASACIÓN CONJUNTA.

El Art. 33 de la CE establece que nadie podrá ser privado de su derecho salvo por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Es habitual en urbanismo tener que expropiar a favor de las administraciones u otros agentes públicos o privados. El valor de los bienes inmuebles expropiados se fijará de acuerdo con normas administrativas que garanticen un trato sin discriminación y justo.

El artículo 34 del TRLSRU RDL 7/2015 establece el **ámbito de valoraciones** de la Ley entre las que se encuentra la **expropiación**. Además el Art. 43 vuelve a hacer mención de ello al hablar del justiprecio.

Artículo 43. Justiprecio

1. 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.**
2. No obstante lo establecido en el apartado anterior, cuando se aplique la **expropiación en la gestión de las actuaciones sobre el medio urbano**, **no será preciso el consentimiento del propietario para pagar el justiprecio expropiatorio en especie**, (con parcelas) siempre que el mismo se efectúe dentro del propio ámbito de gestión y dentro del plazo temporal establecido para la terminación de las obras correspondientes. Asimismo, la libera-

ción de la expropiación no tendrá carácter excepcional, y podrá ser acordada discrecionalmente por la Administración actuante, cuando se aporten garantías suficientes, por parte del propietario liberado, en relación con el cumplimiento de las obligaciones que le correspondan.

3. *Las actuaciones del expediente expropiatorio se seguirán con quienes figuren como interesados en el proyecto de delimitación, redactado conforme a la Ley de Expropiación Forzosa o acrediten, en legal forma, ser los verdaderos titulares de los bienes o derechos en contra de lo que diga el proyecto. En el procedimiento de tasación conjunta, los errores no denunciados y justificados en la fase de información pública no darán lugar a nulidad o reposición de actuaciones, conservando no obstante, los interesados su derecho a ser indemnizados en la forma que corresponda.*
4. *Llegado el momento del pago del justiprecio, sólo se procederá a hacerlo efectivo, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor, en la que conste haberse extendido la nota del artículo 32 del Reglamento Hipotecario o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, completados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Si existiesen cargas deberán comparecer los titulares de las mismas.*

(Se procede al pago sólo cuando el Registro ha expedido certificación de dominio y cargas y hecho en nota marginal constar esta circunstancia. Se tiene así por garantizado que el expropiante queda amparado como tercero hipotecario.)

5. *Cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, **podrá pagarse el justiprecio a quienes los hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria** o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento Notarial.*

(Caso de error en la descripción registral, el interesado ha de hacer valer su derecho y rectificar la inscripción en el Registro mediante los procedimientos que la Ley Hipotecaria prevé en su título VI "De la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica". En particular y fundamentalmente la "rectificación de su descripción" del art. 201. Mientras no se rectifique, existe la presunción de legitimidad de los títulos inscritos y sólo de ellos se puede esperar la transmisión del dominio amparado por la protección pública del Registro. Por tanto, es requisito indispensable para pagar el justiprecio a quien no aparece en el Registro como titular, que previamente se rectifique el posible error.)

La fijación del justiprecio se realiza, en general, de forma individual. Se expropia un bien individual y se procede a su justiprecio.

No obstante, el **procedimiento que se sigue habitualmente en urbanismo es el de tasación conjunta**, ya que en cualquier intervención urbanística se ven afectados terrenos extensos con división en múltiples fincas con titulares diferentes.

Requiere la formulación de un **proyecto de expropiación** que, cuando menos, contendrá los siguientes documentos:

- Delimitación del ámbito territorial.
- Descripción de bienes e derechos afectados.
- Relación de titulares.
- Fijación de precios con valoración razonada del suelo, según su calificación urbanística.
- Hojas de justiprecio individualizado de cada predio, en el que se contendrá el valor del suelo, edificaciones, obras, instalaciones e plantaciones.
- Hojas de justiprecio que correspondan a otras indemnizaciones.

La tramitación será la siguiente:

- Aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno Local.
- Información pública por el plazo de un mes, mediante anuncios que se insertarán en el Diario Oficial de Galicia y en un periódico de mayor circulación en la provincia y en el tablón de edictos del Ayuntamiento.

- Notificación de las tasaciones individuales a los que aparezcan como titulares de bienes y derechos en el expediente. Traslado literal a la hoja de aprecio e propuesta de fijación de los criterios de valoración, para que puedan formular alegaciones en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente al de la notificación.
- Resueltas las alegaciones la aprobación le corresponderá a la Junta de Gobierno Local
- Notificación de la resolución aprobatoria a los titulares de bienes e derechos que figuren en el expediente, para que en el plazo de 20 días manifiesten por escrito a su disconformidad con la valoración establecida en el expediente aprobado. En este caso se trasladará el expediente y la hoja de aprecio impugnada al Jurado de Expropiación de Galicia para los efectos de fijar el justiprecio.
- En el caso de que no formulen oposición a la valoración, en el plazo de 20 días, se entenderá aceptada la establecida en el acto aprobatorio del expediente entendiéndose determinado el justiprecio definitivamente e de conformidad.
- El acuerdo de aprobación definitiva del expediente de tasación conjunta implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes y derechos afectados. El pago o depósito del importe de la valoración establecida producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de expropiación forzosa, sin perjuicio de que continúe la tramitación del procedimiento para la definitiva fijación de justiprecio.
- Notificación a los interesados de la fecha para la realización del acta de pago e ocupación.
- Realización de las actas de pago y ocupación. El importe del justiprecio se consignará en la Caja General de Depósitos en los siguientes supuestos:
 - Cuando no asista al acto de pago el propietario o titular interesado, por si mismo o persona que acredite fehacientemente su representación, o cuando se rechazase el precio.
 - Se fuesen varios interesados y no se pusiesen de acuerdo sobre la cantidad que le corresponde a cada uno, o exista litigio.
 - Cuando comparezca el Ministerio Fiscal e demás casos previstos por las leyes.
- Inscripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro.
- Envío del expediente al Jurado de Expropiación. La resolución del jurado se le comunicará al interesado y a la administración, y se procederá al pago de lo estipulado en la resolución.

Los titulares de bienes e derechos afectados podrán solicitar de la administración expropiante su exclusión, siempre que esto no dificulte los objetivos de la actuación y el propietario se comprometa a participar en el proceso de ejecución del plan.

El órgano expropiante podrá, previa audiencia del propietario e información pública por plazo de veinte días mediante la inserción de anuncio en Diario Oficial apropiado, acordar de oficio la exclusión siempre que se trate de terrenos edificados destinados al uso establecido por el plan que se ejecuta, debiendo fijar las condiciones, términos y proporción en que el propietario habrá de vincularse a la gestión urbanística.

En el supuesto de que la Administración considerase justificada la petición de exclusión y que es posible acceder a ella, se señalará al propietario de los bienes afectados las condiciones, términos y proporción en los que deberá vincularse a la gestión urbanística. Se fijarán así mismo, las garantías para el supuesto de incumplimiento.

Aceptadas por el propietario las condiciones fijadas, el órgano expropiante, después de la apertura de un período de información pública de 20 días, dictará la correspondiente resolución que se publicará en el Diario Oficial apropiado.

3. SUPUESTOS DE REVERSIÓN Y RETASACIÓN.

El derecho de reversión, en palabras de la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, es "un principio de validez inconcusa según el cual, **frustrándose por una u otra razón la obra o servicio que dio causa a la expropiación**, debe remitir, en todo lo posible al menos, los efectos económicos de ésta", de modo que, en principio, **los bienes expropiados habrán de ser restituidos a su primitivo dueño o sus causahabientes, abonando estos su precio.**

La retasación se produce, en los supuestos contemplados por la Ley, cuando el justiprecio asignado en un principio a la expropiación ha devenido en injusto y por tanto no está cumpliendo su función de justicia.

Del **TRLSRU RDL 7/2015**:

Artículo 47. 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.**
(El punto 2 se refiere de nuevo a este supuesto)
- 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.

4. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS.

(Lo hemos expuesto ya en el epígrafe primero al hablar de la responsabilidad patrimonial. Habría que recoger todo el contenido incluido el régimen de responsabilidad patrimonial que habilita la indemnización. EN definitiva ambos epígrafes podrían tener igual contenido en las respuestas)

BLOQUE IV. TEMA 8.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SUELO.
VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSA.
LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.
EL DERECHO DE SUPERFICIE.

1. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SUELO.

El **art 33 de la Constitución** reconoce el derecho a la propiedad privada. El contenido de este derecho se delimitará por las Leyes y no es ilimitado. Se reconoce un contenido social de la propiedad privada, fijado por Ley, que será el límite al ejercicio individual de tal derecho subjetivo.

El **TR de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana RDL 7/2015** contiene el estatuto básico e derechos y obligaciones en relación al suelo. Como ya se ha tratado en otros temas, este estatuto básico se refiere a tres sujetos: el ciudadano, el propietario y el interesado o promotor de actuaciones de transformación, privado o público.

Por tanto, y en relación a este estatuto, debe definir la función social como límite del derecho del propietario y como derechos de la ciudadanía, en general, sobre la propiedad privada del suelo.

La Ley regula **determinados instrumentos que garantizan el cumplimiento de aquella función social** ante conductas retentivas y especulativas del suelo.

En concreto, el **título VII se refiere a la “función social de la propiedad y gestión del suelo.”**

Este título se articula en **3 capítulos** que se refieren a:

- La venta y sustitución forzosa (Capítulo I).
- El destino y regulación de los patrimonios públicos de suelo (Capítulo II).
- El derecho de superficie como articulación de un derecho desligado de la propiedad que permite ejercer la función social si recurrir a la enajenación (Capítulo III).

(Nota: Este epígrafe, así formulado engloba muchos temas. En la mera existencia de un estatuto del ciudadano, se está hablando de la verdadera función social. En las obligaciones del propietario está el verdadero límite del dominio. Y los capítulos que trata la Ley son los instrumentos para “ejecutar” ese interés social. Conviene hablar muy sucintamente sobre estos estatutos y señalar con concreción lo que específicamente la Ley trata bajo la rúbrica de la función social en el Título VII)

2. VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSA.

Como dejaba claro la exposición de motivos del RDL 2/2008, se trata de mecanismos para reaccionar ante incumplimientos de la **responsabilidad social que trae aparejada la ampliación de facultades sobre la propiedad del suelo de la actividad urbanística pública**. Aparecen reguladas de igual manera en el **TRLSRU2015**.

- La sustitución forzosa es una figura que permite a la administración, ante determinados incumplimientos hacer uso de las facultades del suelo sin tener que expropiar, subrogándose (poniéndose en lugar de) en el propietario y edificando en régimen de propiedad horizontal junto con este.
- **La venta forzosa permite, enajenar a un tercero que asume las obligaciones incumplidas mediante procedimiento administrativo con publicidad y libre concurrencia.**

Artículo 49. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas

1. *“El incumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley habilitará a la Administración actuante para decretar, de oficio o a instancia de interesado, y en todo caso, previa audiencia del obligado, la*
 - ***ejecución subsidiaria,***
 - ***la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad,***
 - ***la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas o***
 - ***cualesquiera otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.”***
2. *“La **sustitución forzosa** tiene por objeto garantizar el cumplimiento del deber correspondiente, mediante la imposición de su ejercicio, que podrá realizarse **en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo**, en caso de **incumplimiento de los deberes de edificación o de conservación de edificios.**”*
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.”*

(Se trata de una **penalización por incumplimiento** que ya existía en las Leyes de Suelo derogadas por el TC. Ahora se mantiene esta **minoración del aprovechamiento que correspondería al propietario en las actuaciones urbanizadoras**, minorado pero no fijando el porcentaje del 50%. Lo que hace es fijar las bases mínimas del contenido de propiedad en el 50%. El resto puede ser minorado por la legislación autonómica como penalización por incumplimiento en la cantidad que quieran en virtud de su competencia urbanística. El Estado garantiza un mínimo básico igualitario del 50% que no puede ser minorado.)

Artículo 50. Régimen de la venta o sustitución forzosas

1. *“La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y **se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.**”*
2. *“Dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, 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 ejecución subsidiaria, de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad, la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, o cualesquiera otras a las que quede sujeto el inmueble correspondiente, se consignará en las certificaciones registrales que se expidan.”*
3. *“Cuando el procedimiento determine la adjudicación por aplicación de la venta o sustitución forzosas, una vez resuelto el mismo, la Administración actuante expedirá certificación de dicha adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad, en el que **se harán constar las condiciones y los plazos de cumplimiento del deber a que quede obligado el adquirente,** en calidad de resolutorias de la adquisición.”*

3. LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.

El TRLSRU RDL 7/2015 trata de dar 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 art 18.1.b del TR impone la “**obligación de 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 pon-**

derada 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.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior **no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento** "(nuevo ejemplo del carácter ordenador básico de igualdad de ejercicio de obligaciones.)"

Del TRLSRU RDL 7/2015 - Título VII - Capítulo II: **Patrimonios públicos de suelo**

Artículo 51. 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 18, (arriba citado) 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."

(Un patrimonio separado quiere decir que se constituyen en un fondo autónomo y afectado al fin para el que se destina sin poder destinarse los fondos a ningún otro fin ni ocasional, salvo la excepción temporal prevista en el artículo 52.5)

Artículo 52. 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, de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural, o de carácter socio-económico** para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana."

2. "Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, 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 administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación."

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 (no necesariamente) 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) El incumplimiento de las limitaciones plazos, obligaciones y condiciones de destino puede ser causa de resolución de futuras enajenaciones si se inscribe en el Registro por:
 - i. Acuerdo bilateral de administración y adquirente.
 - ii. Resolución de la administración o judicial cuando ya sean firmes sin posibilidad de recurso.
 - b) *“En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.”*
5. **“Excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo, podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento, siempre que se cumplan todos los requisitos siguientes:”**
- a. *“Haber aprobado el presupuesto de la Entidad Local del año en curso y liquidado los de los ejercicios anteriores.”*
 - b. *“Tener el Registro del patrimonio municipal del suelo correctamente actualizado.”*
 - c. *“Que el presupuesto municipal tenga correctamente contabilizadas las partidas del patrimonio municipal del suelo.”*
 - d. *“Que exista un Acuerdo del Pleno de la Corporación Local en el que se justifique que no es necesario dedicar esas cantidades a los fines propios del patrimonio público del suelo y que se van a destinar a la reducción de la deuda de la Corporación Local, indicando el modo en que se procederá a su devolución.”*
 - e. *“Que se haya obtenido la autorización previa del órgano que ejerza la tutela financiera.”*

“El importe del que se disponga deberá ser repuesto por la Corporación Local, en un plazo máximo de diez años, de acuerdo con las anualidades y porcentajes fijados por Acuerdo del Pleno para la devolución al patrimonio municipal del suelo de las cantidades utilizadas.”

“Asimismo, los presupuestos de los ejercicios siguientes al de adopción del Acuerdo deberán recoger, con cargo a los ingresos corrientes, las anualidades citadas en el párrafo anterior.”

4. EL DERECHO DE SUPERFICIE.

(Este concepto se trató ya en el tema 7 del Bloque I de Derecho Civil. Ahora repetimos parte del contenido pero con el enfoque específico como instrumento de garantía de la función social del suelo.)

Resulta chocante que el derecho real de superficie se regule en la Ley de Suelo. No obstante resulta práctico desde dos puntos de vista. Termina con la indefinición de este derecho por Ley. Además es relevante por cuanto es un instrumento útil para garantizar el ejercicio de las facultades y obligaciones respecto del estatuto del suelo.

Es, en palabras de la exposición de motivos de anterior TRLS RDL 2/2008, un instrumento para *“favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda”*.

En algunas leyes autonómicas (Valencia fue pionera) se configura este derecho como medio de actuación de la administración que permite flexibilizar el mercado de la vivienda protegida (u otros usos sociales) sin ser necesaria la enajenación del suelo.

Del TRLSRU RDL 7/2015 - Título VII - Capítulo III: *Derecho de superficie*

Artículo 53. 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 54. 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.”
6. “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.”
7. “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.”
8. “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.”