

1.1 LEGISLACION ESTATAL DE SUELO.

PRINCIPIOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

RDL 7/2015. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA. PRINCIPIOS, ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

PRINCIPIOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Introducción y antecedentes históricos.

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El Texto Refundido de 1976 y su desarrollo reglamentario.

La Constitución de 1978 y transferencia de las competencias urbanísticas. Leyes autonómicas.

La Ley 8/90, el Texto Refundido de 1992 y la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional.

Las Reformas en materia de suelo de la Ley 7/ 97.

La Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.

El Real Decreto Ley 4/2000 y la Ley 10/2003, de Medidas Urgentes de liberalización.

Legislaciones Autonómicas.

Ley 8/07 de suelo y RDL 2/2008 Texto Refundido de la Ley de suelo.

Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

RDL 7/2015 Texto Refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación urbana.

RDL 7/2015. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA. PRINCIPIOS, ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

Introducción.

Estructura y contenido del Texto Refundido del RDL 7/2015.

Disposiciones generales.

Condiciones básicas de la igualdad de derechos y deberes constitucionales.

Estatuto básico del ciudadano.

Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística.

Estatuto jurídico de la propiedad del suelo.

Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas.

Actuaciones de Transformación Urbanística.

Cesión-entrega de aprovechamiento.

Bases de régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Criterios básicos de utilización del suelo.

Reserva de suelo para Vivienda de Protección Pública.

Situaciones básicas del suelo.

Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

Reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Disposiciones adicionales, transitorias y finales.

ANEXO I. Justificación de la Ley 2/2008. (Extracto del preámbulo)

ANEXO II- Justificación de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. (Extracto del preámbulo).

ANEXO III. Índice del texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana (actualizado)

ANEXO IV- Hitos históricos de la legislación urbanística estatal.

ANEXO V- Bibliografía básica.

LEGISLACION ESTATAL DE SUELO. PRINCIPIOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA

Introducción y antecedentes históricos.

La necesidad de una regulación urbanística surge como consecuencia de los graves problemas que generó el rápido proceso de crecimiento urbano que acompañó a la revolución industrial durante el siglo XIX.

Hasta este crucial momento histórico, las ciudades, salvo algunos raros ejemplos, habían crecido de una forma paulatina, espontánea y orgánica, no planificada, en definitiva, apoyada en sus circunstancias naturales, topográficas, etc.

La única regulación de su ordenación consistía en alguna ordenanza de la edificación, salubridad o higiene y, en algún caso singular, proyectos parciales de trazado de calles o de fortificaciones, sin relación con una visión global, urbanística, de la ciudad ni por supuesto del territorio.

Sin embargo, cualquier actuación urbana o edificatoria, solía ser respetuosa con una manera convencional de hacer, consolidada por la tradición popular y la amplia difusión de los tratadistas clásicos, coherente con las preexistencias históricas y comúnmente aceptadas por la sociedad.

Es bueno recordar que el Urbanismo no es solo la Ley del suelo. Esta regula la forma de hacer urbanismo, las reglas técnicas y jurídicas para instrumentar la ordenación de la ciudad y su territorio, pero no agota la riqueza de la Ciencia Urbana (disciplina surgida a finales del s. XIX) ni del Arte de Construir Ciudades, herencia transmitida de nuestros antepasados basada en el respeto y el buen hacer, valores al alcance de todos, pero desgraciadamente poco habituales en nuestros días.

Como en otros fenómenos humanos, el punto de partida es *el hecho*: la ciudad; luego surge *el derecho*; primero la norma específica (el plan), después la norma general (la ley). En efecto: el planeamiento urbanístico surge como necesidad en las grandes ciudades europeas, a mediados del s. XIX, sin existencia previa de legislación urbanística, que llegará años más tarde como fruto de la experiencia en la aplicación de los planes, lo que a su vez incidirá en la formulación de nuevos instrumentos de planificación, cuya ejecución configurará la nueva ciudad: todo un proceso iterativo que marcará y condicionará sustancialmente el urbanismo contemporáneo.

El Derecho Urbanístico Español nace formalmente con la aprobación de la Ley de Ensanche de 1864, que llevaría por título: "*Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio de 1864, fijando las reglas que han de observarse en las obras para ensanche de las poblaciones.*", siendo ministro de la Gobernación Antonio Cánovas del Castillo.

El núcleo básico de esta legislación de ensanche, aunque revisada por las leyes de 1876 y 1892, estuvo sustancialmente vigente hasta su derogación por la Ley del suelo de 1956.

Como antecedentes hay que citar la Ley sobre Enajenación Forzosa de la propiedad particular en beneficio público (R.D. 17/7/1836), primera ley de la materia que abrió la puerta a la gestión y ejecución urbanística por encima de los intereses privados, sustituida por la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y culminada por la todavía vigente ley de 1954.

Otro antecedente importante fue la R.O. de 25 de julio de 1846, (siendo Pedro José Pidal ministro de la Gobernación) pieza clave del urbanismo regulador, inspirada en el modelo francés, por la que se ordena “*preparar los planos geométricos de alineaciones de las ciudades españolas de crecido vecindario, señalando las alineaciones futuras de las calles*”. Esta disposición, aunque fue incumplida de forma generalizada, supuso un importante paso en el concepto de tecnificación de la ordenación urbana. El texto no tiene desperdicio porque es un germen de la regulación urbanística posterior.

El plano geométrico de la población, sus arrabales y paseos debía realizarse a escala 1/ 1.250, marcando las alteraciones por nuevas alineaciones, debía someterse a exposición pública por plazo de un mes y aprobarse por el Ayuntamiento previamente a su elevación a la autoridad gubernativa, fijándose un plazo máximo de un año.

Mayor trascendencia para el Derecho Urbanístico Español hubiera tenido, caso de haberse aprobado, el Proyecto de Ley de Posada Herrera de 1861, denominado como de *Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones*, considerado como la primera iniciativa legislativa moderna en materia de urbanismo, que recogía gran parte de las teorías de Ildefonso Cerdá sobre la urbanización y los Ensanches. A pesar de contar con apoyo de técnicos y políticos fue protestado por círculos conservadores y de propietarios, especialmente de Barcelona, que consiguieron su retirada.

El Proyecto, calificado por los expertos de riguroso, innovador y avanzado condensaba en tan solo 40 artículos toda la regulación del derecho de la propiedad urbana con instituciones jurídicas tales como:

- Cesión obligatoria y gratuita de viales
- Determinación de anchura de viales (min. 12 m.) y altura de edificación (vez y media del ancho de la calle).
- Parcela mínima edificable. (300 m²)
- Reparcelación en especie para distribución de cargas y beneficios.
- Afectación de las plusvalías para financiación de obras de reforma interior.
- Edificación forzosa de solares.
- Previsión de ordenanzas municipales específicas.
- Constitución de comisiones mixtas de propietarios y municipio.

Sin embargo, el texto aprobado unos años después, en 1864, de la ley de Ensanche de Poblaciones, no recogería la mayor parte de estas aportaciones, limitándose, en 18 artículos, a una regulación más política y financiera que técnica o jurídica. Más que una norma urbanística se trataba de una ley de fomento de los ensanches y de las edificaciones para

paliar la grave carestía de viviendas y sobre todo de régimen de alquiler, desinteresándose de los problemas de ordenación, urbanización y de gestión.

Principios básicos de esta ley serían los siguientes:

- Fomento de la iniciativa pública para desarrollo de los ensanches, considerados de utilidad pública.
- Financiación municipal mediante recursos específicos para cada sector de ensanche, proveniente de la Contribución territorial de los propietarios.
- Creación y regulación de las Juntas de Ensanche (alcalde, dos concejales, un abogado, un arquitecto, un médico y tres propietarios).
- Planificación de los ensanches por el Gobierno, previa audiencia del Ayuntamiento y la Junta.
- Remisión a Ordenanzas Municipales para regulación de la edificación y gestión.

La Ley de Ensanche de 1864 resultó un auténtico fracaso, tal y como anunció el propio Cerdá, que argumentaba la falta de sentido de indemnizar a los propietarios del suelo por la expropiación de las calles para luego urbanizar a cargo de los presupuestos públicos y repercutirlo posteriormente sobre la construcción (mediante la contribución), cuando debían ser los propietarios los que cedieran obligatoria y gratuitamente los terrenos destinados a viales y financiaran las obras de urbanización, por ser los directos beneficiados de las plusvalías del suelo.

La causa debe encontrarse en la fuerte crisis económica y la degeneración de las prácticas urbanísticas en el ensanche de Barcelona, unida a la ineficacia de la acción pública para urbanizar y sobre todo para ejecutar las obras de saneamiento, tanto en Madrid como en Barcelona, al tiempo que crecían ambas ciudades sobre la planificación básica trazada por Castro y Cerdá respectivamente, pero sin disponer de los servicios necesarios.

Esta situación intentó paliarse, sin demasiado éxito, con las reformas parciales e incluso contradictorias incluidas en la Ley de Ensanche de 1876 y en la reforma de 1892, ésta aplicable solo, en un principio, a las ciudades de Madrid y Barcelona y que posteriormente se iría extendiendo a otras ciudades españolas (una de las pioneras sería Cartagena en 1895, con la promulgación de la Ley Especial para aplicación de la Ley de Ensanche)

En 1895 se publica otro importante instrumento legislativo: la Ley de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones que, junto a su reglamento, publicado un año después, viene a completar el marco legal de intervención en el interior y el exterior de la ciudad, aunque siempre en su ámbito urbano o periurbano, sin referencia territorial más amplia.

Este cuerpo normativo, completado con otra multitud de leyes, órdenes y decretos de menor incidencia o alcance local, llegaría a constituir un intrincado y complejo sistema legislativo que tuvo que racionalizarse con la promulgación de un código unificado para todo el territorio y que abarcara la totalidad del sistema regulador del urbanismo, que se alcanzaría con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana de 1956.

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación urbana

Constituye, sin lugar a duda, un hito muy significativo del Derecho Urbanístico Español, reconocido incluso por sus detractores y hubiera tenido un mayor reconocimiento internacional de no haber sido promulgada durante la dictadura franquista.

La ley fundamenta las bases técnicas y jurídicas del urbanismo tal y como hoy se entiende en España, aunque, en coherencia con los principios del régimen que la inspira, es continuadora y respetuosa con las tradiciones y estructuras políticas, económicas y jurídicas anteriores. Su objetivo es el de cristalizar, depurar y tecnificar las instituciones urbanísticas anteriormente ya experimentadas.

La nueva ley quiere integrar un conjunto orgánico unitario, frente a la dispersión normativa anterior, de forma análoga a lo existente en otros países europeos, que disponían de legislación urbanística desde principio de siglo, como Inglaterra (Town Planning Act, de 1909) o Francia (ley de 14 de marzo de 1914).

Los problemas que pretende resolver esta ley son principalmente la especulación del suelo y la falta de planificación urbanística, integrando en un sistema legislativo unitario planificación y gestión del suelo de todo el territorio, en sus ámbitos municipal, comarcal y provincial.

Para ello establece los siguientes principios, que se han mantenido básicamente en la legislación posterior:

- El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana. Se prevén dos tipos de planes: territoriales y especiales.
- Máxima seguridad jurídica en la formulación y tramitación de los planes.
- Los planes son públicos, ejecutivos y obligatorios, implicando la declaración de utilidad pública.
- Regulación del régimen jurídico del suelo conforme a la función social de la propiedad del suelo, para armonizar intereses públicos y privados.
- Clasificación del suelo según su situación inicial y destino futuro en: rústico, de reserva urbana y urbano.
- Consideración de la acción pública urbanizadora como ideal inviable en España, que debe apoyarse en la iniciativa privada y actuar de forma subsidiaria, habilitando patrimonios públicos de suelo.
- Importancia de la institución reparcelatoria, pieza fundamental y peculiar del sistema urbanístico español para garantizar la justa distribución de cargas y beneficios.
- Valoración del suelo según principios objetivos: valor inicial, expectante, urbanístico y comercial.
- Regulación pormenorizada de los sistemas de ejecución de los planes: Cooperación, Expropiación, Compensación y Cesión de Viales.
- Intervención administrativa para fomento de la edificación y la urbanización.
- Creación de la Comisión Central de Urbanismo y las Comisiones Provinciales de Urbanismo como órganos administrativos de coordinación con amplias competencias en la aprobación definitiva del planeamiento.

El Texto Refundido de 1976 y su desarrollo reglamentario

El 2 de mayo de 1975 se aprobó la Ley 19/1975 de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto Refundido aprobado por R.D. 1346/1976 de 9 de abril) tras un intenso y fructífero proceso de desarrollo iniciado en 1969 con la creación de la Dirección General de Urbanismo dentro del Ministerio de la Vivienda, siendo ministro Mortes Alfonso, quien impulsó decididamente la reforma.

La exposición de motivos de la ley plantea su necesidad en un momento de fuerte expansión económica para suplir las deficiencias de un sistema legal que, por un alto grado de incumplimiento, incluso por la propia administración, estaba absolutamente desacreditado. Más que una nueva ley lo que hacía falta era exigir su cumplimiento, pero se requería un nuevo punto de partida y sobre todo una amplia modernización y profesionalización de la administración urbanística.

Los Planes de Desarrollo Económico y Social venían considerando el planeamiento urbanístico como uno de los instrumentos básicos de desarrollo, planteado en muchos casos al margen de la legislación, para la ejecución de Actuaciones Urbanísticas Urgentes (ACTUR) o de Polos de Promoción y Desarrollo Industrial, o en el campo turístico la creación de Centros y Zonas de Interés Turístico, actuaciones que en muchos casos se planteaban al margen de la administración urbanística y del planeamiento urbanístico municipal.

El radical desajuste entre el *urbanismo ordinario* radicado en los ayuntamientos y el *urbanismo operativo*, instrumentado con mayor potencia desde la administración central, incluso desde otros departamentos distintos al Ministerio de la Vivienda y en abierta confrontación con éste, ponía de manifiesto la fragilidad y falta de cohesión del sistema urbanístico español.

La reforma, de carácter formal y epidérmico, se centró principalmente en los siguientes aspectos:

- En materia de Ordenación del Territorio:
 - Creación del utópico Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación, como instrumentos para llevar a cabo la política de coordinación interadministrativa.
- En Planeamiento Urbanístico:
 - Perfeccionamiento del sistema de planeamiento distinguiendo la figura del Plan General Municipal de Ordenación de las Normas Subsidiarias de planeamiento para municipios de menor complejidad, completado con la previsión de regulación Normativa subsidiaria de ámbito provincial.
 - Clarificación de los conceptos de Estructura territorial y orgánica del territorio, clasificación del suelo (para aplicación de su régimen jurídico), sectorización (ámbito de actuación y equidistribución) y calificación o zonificación.
 - Potenciación de los Planes Especiales como instrumentos de ordenación de supuestos especiales para ejecución de infraestructuras, protección de áreas de singular interés, reforma interior y otras finalidades análogas.

-
- En cuanto a Régimen del suelo:
 - Perfeccionamiento de la clasificación del suelo como instrumento clave de regulación específica de deberes y derechos, distinguiendo entre suelo urbano, urbanizable programado, urbanizable no programado y no urbanizable, que para los municipios con Normas Subsidiarias se reducía a suelo urbano, apto para urbanizar y no urbanizable.
 - La aptitud para edificar la da el plan mediante la clasificación del suelo, pero el derecho a edificar se condiciona al efectivo cumplimiento de las obligaciones.
 - La clasificación como suelo urbano se condiciona al hecho físico de la urbanización o de su consolidación por edificación.
 - El suelo urbanizable programado se define como el que debe ser urbanizado conforme a las previsiones del plan, mientras que el no programado se reserva para la ejecución de actuaciones de urbanismo concertado.
 - El suelo no urbanizable se define con carácter residual, salvo el que se delimite por sus valores específicos para su especial protección.
 - Introducción de la técnica del aprovechamiento medio en suelo urbanizable programado para distribución de cargas y beneficios en cada uno de los cuatrienios de programación del plan y para la obtención de los sistemas generales, con cesión obligatoria del 10 % del aprovechamiento.
 - Simplificación del sistema de valoraciones en valor inicial para el suelo rústico y valor urbanístico para el urbano y urbanizable.
 - En materia de Ejecución del Planeamiento.
 - Actuaciones mediante polígonos o unidades de actuación y actuaciones aisladas mediante expropiación.
 - Instrumentación de la figura de los Programas de Actuación Urbanística (PAU) mediante concursos para el desarrollo de actuaciones urbanísticas integradas. Una de las novedades más significativas de la reforma.
 - En materia de Intervención administrativa y Disciplina:
 - Tipificación de los supuestos de licencia, infracciones, responsabilidades y sanciones, exigiéndose el restablecimiento de la legalidad urbanística.

La Ley fue objeto de un desarrollo reglamentario completo, publicándose en un breve plazo de tiempo los siguientes reglamentos, (por orden de fechas):

- Reglamento de Planeamiento (R.D. 2.159/1978 de 23 de junio)
- Reglamento de Disciplina urbanística (R.D. 2187/1978, de 23 de junio)
- Reglamento de Gestión urbanística (R.D. 3288/1978, de 25 de agosto)

A estos habría que añadir el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado con anterioridad (D. 635/1964, de 5 de marzo) y que completaría un sólido sistema regulador del urbanismo, que posibilitó un grado de cumplimiento ejemplar en la década de los años 80.

Como diría García de Enterría: *“Texto Refundido y Reglamentos constituyen en conjunto un Corpus normativo de una amplitud material y una minuciosidad técnica como hasta ahora no había conocido nuestro Derecho”*

Teniendo en cuenta que la aplicación de la Ley coincidió con el cambio de régimen político y que se trataba de un texto preconstitucional, sorprendería, si no es por su demostrada consistencia y solidez, tanto técnica como jurídica, el que fuera bien recibido por las nuevas corporaciones democráticas, que pudieron utilizar un bagaje legislativo muy válido para la implementación de sus políticas urbanísticas, dando paso a una ingente formulación de planes urbanísticos adaptados a la nueva legislación.

Sin embargo, la nueva organización territorial autonómica del Estado introducida por la Constitución de 1978 va a suponer la quiebra de la unidad legislativa, en materia urbanística, del Estado Español.

La Constitución de 1978 y la transferencia de las competencias urbanísticas. Leyes autonómicas.

El Título VIII de la Constitución, referido a la Organización Territorial del Estado estableció la posibilidad de constitución de las Comunidades Autónomas, para asumir competencias en diversas materias, entre otras las de Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1. 3º)

El Artículo 149.1 de la Constitución establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias, entre otras:

1º. 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.

13º. Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Estas reservas justifican la posibilidad el Estado de legislar en materia de suelo, en cuanto afecte a la planificación de la actividad económica o a la igualdad en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales, a los que se refiere el Título I de la Constitución, y en cuanto a su relación con el Urbanismo habría que destacar los siguientes:

Derecho a la propiedad:

Artículo 33. 1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Medio Ambiente y calidad de vida:

Artículo 45. 1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Conservación del patrimonio artístico:

Artículo 46. Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Derecho a la vivienda. Utilización del suelo:

Artículo 47. “Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Atención a los discapacitados: (accesibilidad)

Artículo 49. Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

Las transferencias de competencias en materia urbanística son de las primeras en producirse: Cataluña (junio de 1978), País Vasco (julio de 1978), Galicia, Aragón, Valencia, Andalucía en 1979.

En la Comunidad Autónoma de Murcia se formalizan con el R.D. 466/1980, de 29 de febrero de transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Murcia en materia de Urbanismo, Actividades molestas y Turismo.

Casi todas las CC.AA. empezaron a legislar sobre algún aspecto parcial: disciplina, SNU, gestión, valoraciones, medidas de intervención en el mercado de suelo, etc. Empezando por Cataluña, que llegó a tener hasta su propio Texto Refundido de los textos legales vigentes en su territorio (1990).

Más fácil sería señalar las CC.AA. que no legislaron: Andalucía, La Rioja, Castilla-La Mancha y Extremadura, en las que se aplicaría íntegramente el ordenamiento estatal como supletorio.

En Murcia se regularía la distribución de Competencias urbanísticas (Ley 5/86) y la protección de la legalidad (Ley 12/86).

La Ley 8/90, el Texto Refundido de 1992 y la Sentencia 61/97 del Tribunal Constitucional.

La Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones fue un intento de poner orden en el panorama urbanístico estatal, adaptando el marco legal del 76 a la Constitución Española. En un momento de fuerte incremento de los precios del suelo, especulación incontrolada e indisciplina urbanística casi generalizada, parece que la única forma de poder aplicar la ley es cambiándola y empezar de nuevo.

La ley pretendía, en el marco de las competencias constitucionales del Estado (art. 149 C.E.), modificar el régimen básico de la propiedad del suelo, limitando y regulando su utilización en razón a su función social, principio ya consagrado en el sistema jurídico vigente, pero estableciendo un mayor rigor en su aplicación, y ésta sería la novedad de la ley 8/90. Esta constituiría un engranaje jurídico perfecto para controlar hasta el mínimo detalle el proceso urbanístico, introduciendo por primera vez el sistema gradual de adquisición de derechos urbanísticos, condicionado al cumplimiento de los deberes correspondientes.

Se diferenciaban las diversas facultades urbanísticas que gradualmente se van incorporando, en correspondencia con el proceso de ejecución del planeamiento, definiéndolas, fijando los requisitos para su adquisición y las causas de extinción y estableciendo los criterios para la valoración de los terrenos en cada una de las fases.

Adquisición gradual de derechos o facultades urbanísticas:

- Derecho a Urbanizar: Facultad de transformar un terreno, dotándolo de servicios para que adquiera la condición de solar. Se adquiere por la aprobación del último instrumento de planeamiento necesario. Se pierde si se incumplen los plazos establecidos.

- Derecho al aprovechamiento Urbanístico: Atribución al propietario del aprovechamiento que le corresponde (85% del Aprovechamiento tipo del área de reparto). Se adquiere por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados. Se pierde (o se reduce) si no se solicita licencia de edificación en los plazos señalados.

- Derecho a edificar: Facultad de materializar el aprovechamiento urbanístico. Se adquiere por la obtención de la licencia de obras. Se pierde por incumplir las condiciones de la misma.

- Derecho a la edificación: Patrimonialización de la edificación por el propietario. Se adquiere por la conclusión de la edificación ajustada a la licencia y conforme a la ordenación urbanística. Este derecho se pierde si posteriormente se declara ilegal la licencia.

La ley, elaborada tras un largo proceso de negociación con las Comunidades Autónomas iniciado en 1988 por el ITUR (Instituto del Territorio y Urbanismo), no satisfizo a nadie, y fue recurrida ante el Tribunal Constitucional por los Gobiernos de Cataluña, Cantabria, Aragón y otros, recursos centrados en la cuestión competencial y el carácter básico, pleno o supletorio atribuido a cada uno de los preceptos legales.

Conviene aclarar aquí la distinción entre legislación Básica, Plena o Supletoria.

Plena: Exclusiva, que no puede ser modificada por otro legislador.

Básica: Puede ser desarrollada y completada.

Supletoria: Aplicable mientras no exista regulación propia.

El Texto Refundido desarrollado en cumplimiento de lo señalado en la LS 90, con la buena intención de mantener codificado el derecho estatal en un texto único, articulando las

modificaciones con el cuerpo normativo del 76, fue de nuevo objeto de concertación con las CC.AA., abriendo nuevas expectativas de introducir modificaciones que irían más allá de los límites de un texto refundido. Finalmente, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana sería aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que volvería a ser recurrido ante el T.C. por las CC.AA. de Aragón y Cataluña y ahora también por Baleares.

Vigente el nuevo código urbanístico, aunque con la incertidumbre propia de su recurso ante el T.C. y la firme sospecha generalizada de su inconstitucionalidad, se abrió un período confuso de desconcierto en las administraciones, que se vieron obligadas aplicar una estricta ley sin garantías de su estabilidad y por tanto sin poder valorar el alcance y consecuencias de su anulación.

Esta situación incitaría a muchas CC.AA. a ejercer plenamente sus competencias, asumiendo los principios plenos y básicos establecidos por el Estado, aunque no en todos los casos, dando lugar a lo que se ha llamado la Segunda Generación de Leyes Autonómicas, entre las que destacan las siguientes:

- Ley 4/92 de la Comunidad Valenciana sobre Suelo no urbanizable y Ley 6/94, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística (RAU).
- Ley de Madrid 9/94, de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.
- Ley Foral (Navarra) 10/94, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
- Ley 1/97, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

Todas ellas tienen en común la pretensión integradora de regular toda la actividad territorial y urbanística de su ámbito regional, aunque distinguiendo los niveles de ordenación territorial (competencia plena del órgano autonómico) y de ordenación urbanística (competencia compartida con los ayuntamientos).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo, declarando inconstitucional gran parte de los preceptos del TR92 causó una importante conmoción en el campo del derecho urbanístico español, no tanto por inesperado, tras cinco años de rumores y anuncios, sino por las importantes consecuencias de la misma, dejando definitivamente acotado el reparto competencial entre las administraciones central y autonómica en materia de urbanismo.

Como conclusiones de esta sentencia se destacan las siguientes:

1) Corresponde al Estado (art. 149.1.1º de la C.E.) regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los propietarios de suelo en el ejercicio del derecho de propiedad, si bien la fijación de estas condiciones básicas no pueden consistir en un régimen jurídico acabado, debiendo evitarse la excesiva densidad normativa.

2) Corresponde a las CC.AA. la política urbanística, la ordenación de la ciudad, el urbanismo en sentido objetivo. A través de las condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración local,

en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos.

3) Imposibilidad del Estado de dictar normas supletorias en materia que es competencia exclusiva de las CC.AA., declarando la nulidad de todos los preceptos calificados como supletorios. En base a este mismo principio, la alteración o derogación de la legislación urbanística preconstitucional (ley del 76) corresponde a las autonomías, por lo que se deja sin efecto su derogación. En su virtud, tanto el texto refundido del 76, como su desarrollo reglamentario se mantiene como legislación supletoria para las CC.AA. que lo asuman.

La sentencia del T.C. mantendría vigentes solo algunos artículos plenos y básicos del TR92, derogando íntegramente la ley del 90, pero “resucitando” la ley del 76. No se daría lugar, como algunas voces denunciaban, a vacío normativo, aunque sí a cierta confusión legislativa por la nueva situación, atenuada, en parte por la anticipación de la reforma legislativa a través del R.D.L. 5/96 sobre Medidas Liberalizadoras en materia de suelo.

Entre tanto, algunas CC.AA. (Cantabria, Andalucía o Castilla-La Mancha) recurrieron a tramitar, por procedimientos de urgencia las denominadas *Leyes Puente*, validando como propio el TR92, al objeto de salvar la situación de los planes aprobados o en avanzada tramitación adaptados a la misma, hasta tanto se produjese su regulación legislativa plena.

Las Reformas en materia de suelo de la Ley 7/ 97.

La crítica situación creada por la confusión legislativa, unida a otros factores de coyuntura política y económica, como la entrada plena en la Unión Europea y las exigencias derivadas de la libre competencia, lleva a replantearse de forma profunda la filosofía subyacente en el sistema urbanístico español. El detonante sería el informe elevado al Gobierno por el Tribunal de Defensa de la Competencia¹, apostando decididamente por una liberalización del mercado de suelo urbano, y planteando la necesidad de un “*ejercicio intelectual profundo para descubrir los efectos perversos de la legislación actual*” que, paradójicamente, surge para controlar la especulación y se convierte sin embargo en un marco legal propicio para el desenvolvimiento de los agentes monopolísticos, que no han conseguido controlar los sucesivos cambios legislativos de 1975 y 1990, inspirados en la misma filosofía intervencionista, en una línea manifiestamente creciente.

La Comisión de Expertos² constituida para analizar estas recomendaciones puso en evidencia las importantes discrepancias ideológicas entre las dos formas de entender el urbanismo, enfrentando incluso a dos departamentos del mismo Gobierno: Hacienda y Obras Públicas. Aquel defendiendo las tesis liberalizadoras del Tribunal y éste abogando por reforzar el papel intervencionista de la administración, aunque admitiendo la necesidad de

¹ Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia de los servicios y atajar el daño causado por los monopolios. TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. Madrid. 1993.

² El documento de “Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo” conocido como Documento de Salamanca fue presentado oficialmente al Gobierno en Diciembre de 1994 y resume el amplio informe sobre Suelo y urbanismo de la Comisión de Expertos de Urbanismo.

flexibilizar y adaptar la legislación en muchos aspectos, que finalmente se plasmarían en un proyecto de ley que no llegaría a tramitarse.³

El cambio de signo en el Gobierno de la Nación aceleraría el proceso de modificación en la línea liberalizadora iniciada, promulgando con carácter urgente el citado R.D.L. 5/96, que tras su trámite parlamentario (y no poca polémica) sería ratificado como Ley 7/97, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios profesionales.

En materia urbanística, las modificaciones son simples, pero rotundas:

- Supresión de la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado, en un único concepto de suelo urbanizable, suprimiendo la necesidad de concurso previo en el SUNP.

- Determinación del aprovechamiento de cesión obligatoria en el 10 % del aprov. tipo del área de reparto, tanto en suelo urbanizable como en unidades de ejecución de suelo urbano, excepto casos de renovación o mejora urbana.

- Reducción de plazos de aprobación de planeamiento por los Ayuntamientos y atribución de competencias a los alcaldes para agilizar la tramitación en determinados supuestos.

Esta Ley, coincidente en su formulación con la sentencia del T.C. (publicada apenas un mes antes) adolecía de los mismos defectos de anulabilidad del TR92, por lo que el Gobierno puso en marcha con urgencia una reforma legislativa total, adaptada ya a los criterios de la sentencia del T.C.

La Ley Estatal sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998.

Con fecha 14 de abril de 1998 se promulgó en el BOE la Ley 6/1998, sobre Régimen del suelo y Valoraciones, como texto básico de referencia del ordenamiento urbanístico para todo el Estado Español.

La Ley Estatal vino a clarificar, en parte, la compleja situación derivada de la Sentencia del TC, aunque no sería el único texto de referencia, por cuanto mantendría en vigor los 54 artículos del TR92 no declarados inconstitucionales (no los incorporó al texto) y no derogó la legislación del 76 y sus reglamentos (no pudo hacerlo), excepto lo que contradijera la nueva ley.

La Ley constituiría el nuevo marco estatal al que habrían de adecuarse las distintas leyes autonómicas, que necesariamente deberían promulgarse para desarrollar sus preceptos básicos y completar el ordenamiento urbanístico en las materias que le son propia y exclusivamente competenciales.

³ "Reformas estructurales para atajar el problema de la escasez de suelo urbanizado. Aprobado por Consejo de Ministros el 13/1/95 como guía para el futuro desarrollo legislativo, basado en las recomendaciones de la comisión de expertos.

La exposición de motivos reconocía que el legislador estatal carecía constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio en sentido propio, por lo que no podía afrontar las finalidades antedichas por sí y solamente aportar una solución parcial, reclamando una continuación por parte de las legislaciones autonómicas.

Los títulos competenciales en los que se basaba el Estado para dictar esta ley eran los señalados en la propia sentencia del TC, establecidos en el art. 149.1 de la C.E.:

- Regulación básica de la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad.
- Expropiación forzosa.
- Valoraciones.
- Responsabilidad de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo común.

La Disposición final única de la Ley señalaba los artículos que se calificaban de básicos (susceptibles de desarrollo) y los que eran de aplicación exclusiva o plena, cuya regulación compete al Estado.

La ley, cuya filosofía se justificaba con amplitud en la exposición de motivos, se componía tan solo de 44 artículos, distribuidos en cinco títulos:

- Disposiciones Generales. Objeto y principios básicos.
- Régimen Urbanístico de la Propiedad del suelo. Definición de clases de suelo y régimen de derechos y deberes.
- Valoraciones. Competencia exclusiva del Estado
- Expropiaciones. Competencia exclusiva en su mayor parte.
- Supuestos Indemnizatorios.

Los principios fundamentales de la ley 6/98 serían los siguientes:

- Flexibilidad: frente a la rigidez del modelo jurídico anterior, llevado al extremo en TR90, se propone una mayor capacidad de adaptación de la política urbanística y del planeamiento a las coyunturas económicas.
- Simplicidad: Frente a la complejidad de los procesos y trámites urbanísticos, eliminando incertidumbres y propiciando mayor seguridad jurídica para los propietarios y agentes urbanizadores.
- Fomento de la iniciativa privada: Frente al modelo de planificación pública omnicompreensiva, se incentiva la participación de la iniciativa privada (en aplicación del principio de subsidiariedad).
- Liberalización del mercado de suelo: Como medio de abaratamiento del suelo urbanizable, reduciendo el intervencionismo público a los supuestos necesarios.
- Valoración realista del suelo: Adecuación a los valores reales del mercado.
- Respeto al marco competencial constitucional: renunciando a incidir lo más mínimo en planeamiento, gestión y disciplina urbanística.

El Real Decreto Ley 4/2000 y la Ley 10/2003 de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario.

En medio de un fuerte debate sobre la constitucionalidad de la Ley 6/98 y la política de liberalización del suelo impulsada desde el gobierno popular, se publicó con carácter urgente el **Real Decreto-Ley 4/2000**, cuya medida más significativa se dirigió a restringir todavía más la discrecionalidad en la clasificación del suelo no urbanizable, suprimiendo la categoría de suelo inadecuado para el desarrollo urbano.

El Decreto modificaba también los arts. 15 y 16 de la Ley 6/98, ampliando la facultad de promoción de suelo a otras administraciones y facilitando el ejercicio del derecho de transformación urbanística del suelo urbanizable, aunque no estuviera sectorizado en el planeamiento general, fijándose un plazo máximo de 6 meses para aprobación por silencio positivo.

Ante la presión de las CC.AA. de signo contrario, se rectificaría, sin embargo, esta determinación mediante la **Ley 10/2003, de Medidas urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario**, volviendo a introducir la categoría de suelo no urbanizable inadecuado, aunque con matices: siempre que se justificara conforme al principio de utilización racional de los recursos de acuerdo con criterios objetivos.

La ley mantendría no obstante el resto de las determinaciones del Real Decreto-Ley, manteniendo los mismos objetivos señalados en la exposición de motivos: *“Las medidas que se adoptan pretenden corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionada a su vez por la escasez de suelo urbanizable o urbanizado, según los casos. En consecuencia, la reforma que se introduce habrá de incrementar la oferta de suelo al introducir flexibilidad en aquellas previsiones normativas en vigor que pudieran limitarla, trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios.”*

“En esta dirección se orientan la mayor objetivación de la clasificación de suelo no urbanizable y la pretensión de incrementar la oferta de suelo urbanizable (acotando el margen de discrecionalidad en la categoría de suelo no urbanizable inadecuado).

La Ley modificaba además los artículos correspondientes a valoración del suelo, *“descartando de forma expresa los elementos especulativos y expectativas cuya presencia futura no esté asegurada y ratificando la deducción de la totalidad de los gastos de transformación del suelo que contempla la propia ley”*.

Esta Ley, junto con la Ley 6/98, aunque sin llegar a refundirse, constituiría el texto de referencia estatal para el desarrollo de la legislación urbanística autonómica.

Legislaciones Autonómicas

Correspondería a las distintas Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo complementario de la reforma estatal, que se podría calificar de auténtica revolución en la cultura urbanística española.

El panorama del Derecho Urbanístico Español, en congruencia con el modelo autonómico consagrado por la constitución, va a verse sustancialmente enriquecido por las aportaciones de las diferentes legislaciones autonómicas, que, aunque deben encuadrarse en el mismo y único marco normativo básico, diferirán en su desarrollo, aunque la mayor parte de ellas tomaría como referencia el cuerpo normativo sólido y congruente de la Ley de 1976 y sus reglamentos, cuyo rigor y precisión técnica y jurídica está sobradamente reconocida.

La Rioja (1998) Aragón (1999) y Castilla León (1999) serían pioneras en la formulación de leyes urbanísticas completas, mientras que otras CC.AA. optarían por regulaciones diferenciadas para urbanismo y ordenación del territorio (Andalucía, Valencia) o por una mayor dispersión legislativa de carácter parcial o para atender situaciones coyunturales.

Todas las Comunidades Autónomas promulgarían sus propias leyes autonómicas, unas de forma integrada y unitaria para urbanismo y ordenación del territorio y otras de forma parcial o sectorial, configurando un panorama bastante complejo por las sucesivas modificaciones y adaptaciones a los cambios de la legislación estatal y las veleidades de signo político que han contribuido a crear una situación bastante confusa e incierta tras las reformas legislativas estatales de 2007/2008: la Ley 8/07, de Suelo y su texto refundido aprobado por R.D.L. 2/2008.

Ley 8/07 de suelo y RDL 2/2008 Texto Refundido de la Ley de suelo.

La llegada del Gobierno socialista en 2004 daría un giro radical a la legislación urbanística, impulsando su modificación desde el Ministerio de Vivienda, uno de cuyos objetivos preferentes será la promulgación de la nueva **ley 8/2007, de suelo**, posteriormente integrada en un **Texto Refundido mediante el RDL 2/2008**.

Cuando parecía haberse logrado un marco estable en materia de legislación territorial y urbanística, tras casi diez años de ajustes y desarrollos legislativos estatales y autonómicos, después de la sentencia del constitucional del año 97 y cuando todas las Comunidades habían promulgado sus correspondientes leyes en desarrollo de la Ley estatal 6/98, con mayor o menor adecuación a su filosofía, pero dentro del amplio abanico de posibilidades de una ley liberalizadora, se introduce un cambio de sentido radical, desde un planteamiento intervencionista, que por tanto, ofrece menos posibilidades de adaptación.

Cuando lo que se solicitaba era una revisión legislativa unificadora de criterios y derechos básicos en el régimen del suelo, adecuados a las Directivas Comunitarias y a la legislación contractual de las administraciones públicas, así como la simplificación de procesos y trámites (conforme a los acuerdos sobre políticas de suelo de 2003), lo que se

propuso fue un cambio de filosofía frente a uno de los derechos con más arraigo en España: el derecho de propiedad del suelo. Todo ello desde una ley que, como dice expresamente *“persigue el progreso, no la ruptura”*.

La regulación urbanística del suelo se convirtió, en estos años, en uno de los caballos de batalla de la política española, como tradicionalmente lo han sido la educación o la familia, porque afectan sustancialmente a la vida de los ciudadanos, pero, en lugar de buscarse un marco estable de convivencia y consenso en materias tan trascendentes, se optó por unas políticas de confrontación y, como consecuencia, se sucederían diversos vaivenes legislativos al ritmo de las alternativas políticas.

Las líneas básicas de la reforma, denominada en los borradores previos Ley sobre Régimen del suelo y derecho a la Vivienda, y finalmente “Ley de Suelo” serían las siguientes:

- Elaborar un estatuto básico de los derechos y deberes de los ciudadanos y no sólo de los propietarios de suelo.
- Fijar criterios para un desarrollo urbano sostenible y para la mejora de la calidad del medio ambiente urbano.
- Establecer medidas para dificultar retenciones especulativas y un régimen de valoraciones del suelo que tase la realidad y no las expectativas de futuro.
- Asegurar un mínimo básico de reserva de suelo residencial para vivienda protegida, modulable por las Comunidades Autónomas.

Desde el Ministerio se presentaba la nueva Ley como *“Innovadora, mirando hacia el futuro en lugar de hacia el pasado, prescindiendo por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, como los tipos de planes o la clasificación del suelo”*.

“No es una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados.”

El proyecto de la ley se hizo público tras varias filtraciones de textos apócrifos, fuertemente contestados por la opinión pública, y sin el necesario debate o negociación con las Comunidades Autónomas, fue aprobado en el Consejo de Ministros en mayo de 2006 y tras una larga y polémica tramitación parlamentaria en el Congreso y en el Senado, fue aprobado como **Ley 8/2007, de suelo**, publicada en el BOE de 29/5/07, con vigencia desde el 1/7/07.

Antes de transcurrido el plazo de un año, conforme a su disposición final segunda, por la que se delegaba en el Gobierno la potestad de refundir el texto de la ley y los preceptos que quedaban vigentes de la Ley del 92, se publicó **el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo** (BOE 26-6-08).

La Ley parecía tener dos objetivos claros, que constituyen como dos obsesiones de fondo:

- Derogar la ley anterior de 1998.
- Modificar el estatus del derecho de propiedad del suelo.

Por supuesto que no se reconoce así explícitamente en su justificación, pero se trasluce de la filosofía subyacente en el texto y se cubre habilidosamente con otros objetivos más positivos y hasta encomiables, si no fuera por los efectos perversos que conllevan:

- La **seudo-liberalización** del suelo, regulando el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística (agente urbanizador) en contraposición con la iniciativa de los propietarios del suelo.
- La primacía del estatuto de la ciudadanía sobre el de la propiedad.

La nueva ley bien podría haberse llamado “*de los derechos de la ciudadanía y del agente urbanizador*”, porque ellos serían los grandes protagonistas, como antes eran los propietarios del suelo, que pasan a ocupar, como gráficamente expresa la justificación de la ley, el tercer círculo concéntrico dentro de otros dos más amplios: el de los agentes urbanizadores y, por encima, el de los ciudadanos. El estatuto del derecho de propiedad, que ha venido siendo, desde sus orígenes, el centro de la legislación urbanística española, se supedita ahora a los estatutos de la actividad urbanística y sobre todo al de la “ciudadanía”.

Así, el objeto de la Ley del 98: “*Definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional*”, quedaría sustituido por el siguiente objeto (art. 1): “*Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.*”

La función “**social**” de la propiedad se sustituye por la función “**pública**”, no susceptible de transacción, de la ordenación territorial y urbanística, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

Con la excusa de liberar al proceso urbanizador de la carga que supone la propiedad del suelo y su supuesta inactividad, se opta por suprimir el derecho de los propietarios a urbanizar, derecho reconocido hasta ahora en toda la legislación urbanística española desde sus orígenes, y se establece que “*la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados*”, y, solo excepcionalmente, a los propietarios de suelo.

Se trata de invertir el **principio de subsidiariedad**, reconocido implícitamente en la legislación urbanística vigente, de que “*la administración solo debe intervenir cuando no lo hagan los particulares*”, por su inversa: “*los particulares solo podrán intervenir cuando no lo haga la administración*”.

Si nadie discute que el Urbanismo es una función pública, en cuanto responsabilidad inexcusable de la administración sobre el control y dirección del proceso de transformación y gestión urbanística, no se puede decir lo mismo de la actividad urbanizadora, hasta ahora reconocida tanto a los propietarios, como a la administración, según los diferentes supuestos y sistemas de actuación y sin renunciar nunca a su control público.

Ni siquiera la legislación del año 92, en su intento fallido de regulación pormenorizada del proceso concatenado y gradual de deberes y derechos de los propietarios, se había propuesto suprimir prácticamente el derecho de los propietarios a urbanizar.

En definitiva, se abandonaba el modelo flexible y liberalizador, sustituyéndolo por el viejo modelo rígido e intervencionista, apostando por una liberalización *forzosa* del proceso urbanizador, entregando las llaves al Agente Urbanizador.

La ley estatal, identificaría la causa de todos los males del urbanismo: la clasificación del suelo. En consecuencia, se eliminaba este instrumento de la legislación básica.

Considera que la técnica de la clasificación del suelo no es necesaria para fijar los criterios legales de su valoración, más aún *“ha contribuido históricamente a la inflación de los valores de suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional”*.

Para definir el régimen urbanístico del suelo, la ley optaría por diferenciar *situación* (o estado real) y *actividad* o proceso de transformación. Se definen solo dos estados básicos del suelo según su situación: **rural y urbanizado**. Se define también el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que pueden establecerse en ambas situaciones de suelo.

Las situaciones básicas (que ya no se denominan clases) en que se encuentra todo el suelo, a efectos de la ley, serán por tanto: suelo rural, suelo urbanizado y, de forma transitoria entre lo rural y lo urbanizado, el *“suelo sujeto al régimen de actuaciones de transformación”*.

Para una mejor comprensión de la ley ver en el **ANEXO I, Justificación de la Ley 2/2008**, un extracto de su preámbulo.

Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

Con el cambio de gobierno de 2011 y en el escenario económico más deplorable por la crisis del sector inmobiliario, parecía llegado el momento de buscar una postura de equilibrio para una necesaria estabilidad legislativa ajena a vaivenes políticos, una vez demostrado que la especulación no se evita por una rígida intervención pública del suelo ni por una radical liberalización del mismo, sino que depende de otros muchos factores ajenos a la legislación urbanística.

Ante esto, posiblemente hubiera sido mejor optar por un marco legislativo flexible que permitiera dar respuesta rápida a las coyunturas económicas, cada vez más imprevisibles y novedosas, para lo cual, posiblemente sea más adecuado un modelo más liberal que determinista. No obstante, se optó por mantener el modelo de la ley de suelo estatal de 2008, pero “depurada” de aquellas afecciones ideológicas que pudieran condicionar un modelo

legislativo equilibrado y estable, y de aquellas cuestiones puestas de manifiesto en varios de los recursos interpuestos por algunas CC.AA, ante el Tribunal Constitucional.

En el proceso de participación abierto para la revisión de la ley, entre el Ministerio de Fomento y las CC.AA, se presentó en marzo de 2012 el Anteproyecto de “Ley de Desarrollo urbano sostenible y competitivo”, cuya denominación no parecía oportuna, toda vez que podría condicionar determinados modelos urbanísticos y territoriales, competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

Unos meses después se presentó ya lo que sería el “Documento de alternativas a favor de la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas”, optando por una regulación separada del objetivo principal, la rehabilitación en todos sus niveles y el fomento del alquiler (este objetivo fue incluido finalmente en otra ley, la ley 4/2013, por cuestiones competenciales).

No se trataba por tanto de una revisión de la ley de suelo, sino de una “ley de fomento de la actividad rehabilitadora urbana”, de carácter transversal, asumiendo no obstante la necesidad de retocar algunos aspectos de la legislación del suelo.

El objetivo sería regular, por primera vez, una política estable para el futuro de las ciudades que apostando antes por la reforma interior que por su ensanche, cubriera la laguna de regular de forma unitaria la regeneración urbana de la ciudad y disponer de herramientas específicas para los casos de urgente reconstrucción y rehabilitación (como el producido en 2011 en la Ciudad de Lorca).

Resultaba sin duda de todo punto loable el objetivo de fomento de la rehabilitación urbana y del alquiler para dinamizar la actividad inmobiliaria de los núcleos urbanos y facilitar el acceso a la vivienda, y su regulación integrada que permitiría unificar el tratamiento legislativo básico de la regeneración urbana, aunque introducir en el ya complejo marco legislativo una nueva ley de carácter transversal contribuiría a complicar más todavía el panorama normativo del sector.

Rehabilitación, regeneración y renovación.

No quedaba precisada en la ley la diferencia entre estos tres términos, especialmente entre los dos últimos, ya que el de rehabilitación se asocia en todo el texto legal al de rehabilitación edificatoria.

En resumen, se podría entender que se diferenciaban tres tipos de actuaciones:

- Rehabilitación edificatoria. Edificios existentes, aunque precise obras complementarias de urbanización.
- Regeneración urbana. Rehabilitación del tejido urbano existente y edificación en su caso.
- Renovación urbana. Reurbanización integral y nueva edificación.

Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además carácter “integrado” cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria.

Para entender mejor el alcance de la ley, ver el extracto del Preámbulo contenido en el **ANEXO II- Justificación de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana.**

El resultado final de la ley 8/2013, fue un texto complejo que modificó en sus disposiciones finales hasta 20 disposiciones legislativas de distinto rango y condición, (algunas de ellas como la del “mercado de tabacos” o la “seguridad aérea” que no tiene relación alguna con la materia) lo que contribuiría no poco a aumentar la confusión legislativa de nuestro país.

Entre las disposiciones modificadas estarían:

- La Ley 49/1960, de Propiedad Horizontal.
- La Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación.
- La Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- La Ley de Contratos del sector Público
- La Ley de suelo, Texto Refundido aprobado por RDL 2/2008.

Especial importancia tienen las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la Ley 3R, que afectan a numerosas disposiciones de carácter legal y reglamentario de muy diversa índole.

Destacar la D.T.2ª que establece, con carácter excepcional, y durante un período que no excederá de cuatro años, una norma transitoria que trata de adecuar la reserva mínima obligatoria para vivienda protegida a la realidad del mercado (moratoria).

Especialmente relevante, a efectos urbanísticos, sería la Disposición Final Duodécima de la Ley 3R, que incluye una importante modificación de la ley de suelo RDL 2/08, que, modificaría unos 20 artículos del texto refundido de la Ley de suelo de 2008, con un alcance significativo y ciertamente importante, lo que requeriría la refundición de ambos textos legales, aprobándose mediante el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana**, publicado en el BOE de 31/10/2015, texto actualmente vigente.

En el BOE de 15/6/2022 se publicó la última versión consolidada del texto vigente del RDL 7/15, que aunque no tiene valor jurídico se puede utilizar como texto de referencia.

También se actualiza y publica de forma periódica en el BOE el CÓDIGO DE DERECHO URBANÍSTICO ESTATAL, que recopila la legislación estatal vigente, de forma sistematizada, a la fecha de publicación (última edición 7/11/2022), que incluye, en síntesis, las siguientes disposiciones:

- **El Texto refundido de la Ley del 76, sobre Régimen de suelo y Ordenación urbana y sus Reglamentos** de Disciplina, Planeamiento y Gestión, de aplicación supletoria a las CC.AA., y plena a Ceuta y Melilla.

-
- El **RDL 7/2015, Texto Refundido de la Ley de suelo y Rehabilitación Urbana de 2015**, actualmente vigente, de carácter básico y aplicación plena en las materias competencia exclusiva del Estado.
 - El **Reglamento de Valoraciones de 2011**, con las modificaciones de la Ley 8/2013.
 - 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.

LEGISLACION ESTATAL DE SUELO (vigente)

REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA.

Introducción.

El **Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana** aprobado por el **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre**, y publicado en el BOE de 31/10/2015, constituye el documento estatal de referencia vigente en la materia, de carácter básico y aplicación plena en las materias competencia exclusiva del Estado.

El Texto refundido integra la Ley 2/2008, de suelo y la Ley 8/2013 de Rehabilitación, regeneración y renovación urbana, cumpliendo el mandato de la Ley 20/2014, por la que se delegó en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos.

El propio preámbulo del RDL 7/2015 lo justifica así:

De acuerdo con las disposiciones anteriormente indicadas se produce este texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que prescinde en su título de los términos regeneración y renovación urbanas, no sólo para facilitar el conocimiento, manejo y cita de la norma, sino, sobre todo, por considerar que el término rehabilitación urbana engloba, de manera comúnmente admitida, tanto ésta, como la regeneración y renovación de los tejidos urbanos.

El RDL 7/15, contiene un único artículo y tres disposiciones complementarias:

Artículo único: Aprobación del texto refundido

Se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Disposición Adicional única. Remisiones normativas.

Las referencias normativas efectuadas en otras disposiciones al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo, y a la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, se entenderán efectuadas a los preceptos correspondientes del texto refundido que se aprueba.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente real decreto legislativo y al texto refundido que aprueba y, en particular, las siguientes:

a) Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

b) Los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima de dicha ley, en la medida en que se refieran a alguno de los preceptos que la presente disposición deroga.

Disposición final única. Entrada en vigor

El presente real decreto legislativo y el texto refundido que aprueba entrarán en vigor el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

El RDL 7/2015 se publicó en el BOE de 31 de octubre de 2015, fecha, por tanto, de su entrada en vigor.

Es importante destacar que el Texto Refundido vigente no recoge ya los preámbulos o exposición de motivos de las leyes derogadas, por lo que para entender el contenido específico de éstas hay que acudir a los textos originales, de los que se recogen aquí como Anexos I y II unos extractos de los respectivos preámbulos, tanto de la Ley 2/08 como de la Ley 8/13 (ley 3R).

Se comentan las modificaciones derivadas de la Sentencia 143/2017 del Tribunal Constitucional. Se mantienen los apartados anulados para su fácil identificación y comprensión, con letra más pequeña. Se identifican por la anotación correspondiente (STC).

Estructura y contenido del Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (RDL 7/2015).

La estructura del Texto Refundido se basa en la de la ley de suelo de 2008, pero con importantes inclusiones derivadas de la Ley 3R, especialmente en los títulos I y II, lo que se aprecia al comparar los enunciados de los títulos:

	Ley de suelo 2/08	Texto Refundido RDL 7/15
TITULO I	Derechos y Deberes.	Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.
TITULO II	Bases de régimen del suelo.	Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Además se insertan dos nuevos títulos provenientes de la Ley 3R:
 el Título III. El Informe de Evaluación de los Edificios y
 el Título IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas.

Y se completa con el resto de títulos provenientes de la Ley de suelo de 2008:

- el Título V. Valoraciones.
- el Título VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.
- el Título VII. Función social de la propiedad y gestión de suelo.
- y el Título VIII. Régimen Jurídico.

Se transcribe como Anexo el índice con el articulado completo de la Ley, que no aparece en el Código de Derecho Urbanístico Estatal, aunque sí en el texto publicado en el BOE.

Para la exposición del Texto Refundido RDL 7/2015, se transcriben en cursiva sus párrafos más significativos, subrayando lo relevante, insertando comentarios y cuadros para su comprensión adecuada. Se incluyen referencias a la legislación vigente en la CARM, la Ley 13/15 de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia (abreviadamente LOTURM).

Disposiciones generales. (Título preliminar)

Artículo 1. Objeto de esta ley.

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

Artículo 2. Definiciones.

A los efectos de lo dispuesto en esta ley, y siempre que de la legislación específicamente aplicable no resulte otra definición más pormenorizada, los conceptos incluidos en este artículo serán interpretados y aplicados con el significado y el alcance siguientes:

1. Actuaciones sobre el medio urbano: *las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. (No se diferencia entre regeneración y renovación)*

2. Infravivienda: *la edificación, o parte de ella, destinada a vivienda, que no reúne las condiciones mínimas exigidas de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, se entenderá que no reúnen dichas condiciones las viviendas que incumplan los requisitos de superficie, número, dimensión y características de las piezas habitables, las que presenten deficiencias graves en sus dotaciones e instalaciones básicas y las que no cumplan los requisitos mínimos de seguridad, accesibilidad universal y habitabilidad exigibles a la edificación.*

3. Residencia habitual: *la que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año. (Más de la mitad)*

5. Ajustes razonables: *las medidas de adecuación de un edificio para facilitar la accesibilidad universal de forma eficaz, segura y práctica, y sin que supongan una carga desproporcionada. Se entenderá que la carga es desproporcionada, en los edificios constituidos en régimen de propiedad horizontal, cuando el coste de las obras repercutido anualmente, y descontando las ayudas públicas a las que se pueda tener derecho, exceda de doce mensualidades ordinarias de gastos comunes.*

6. Edificio de tipología residencial de vivienda colectiva: *el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias.*

Artículo 3. 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 eliminan 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 aquéllas 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.

Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste.

Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

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

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

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

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

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

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

4. Las Administraciones Públicas adoptarán medidas que aseguren la realización de las obras de conservación, y la ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria, de regeneración y renovación urbanas que sean precisas y, en su caso, formularán y ejecutarán los instrumentos que las establezcan, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones; obsolescencia o vulnerabilidad de barrios, de ámbitos, o de conjuntos urbanos homogéneos; o situaciones graves de pobreza energética.

Serán prioritarias, en tales casos, las medidas que procedan para eliminar situaciones de infravivienda,

(Este apartado 4 ha sido anulado por Sentencia del Tribunal Constitucional STC 143/2017)

Condiciones básicas de la igualdad de derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos. (Título I)

Estatuto básico del ciudadano

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.

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.

Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística

Antes de seguir es necesario anticiparse y definir los conceptos determinantes del derecho de propiedad y del régimen urbanístico del suelo, que son ahora los denominados “estados básicos” en que se encuentra el suelo según su situación: **rural o urbanizada**, desarrollados en el artículo 21, y de forma sintética en el presente cuadro:

Situación del suelo s/ Ley Estatal	Estado real
Rural	Preservado por la ordenación territorial y urbanística o con posibilidades de transformación y el no urbanizado (residual)
Urbanizado	Integrado de forma legal en la malla urbana conformada por viales, dotaciones y parcelas del núcleo o asentamiento de población.

Artículo 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

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

a) Las **actuaciones de urbanización**, que incluyen:

1) Las de **nueva urbanización**, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de **suelo rural a la de urbanizado** para crear, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

2) Las que tengan por objeto **reformular o renovar la urbanización** de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior.

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

2. Siempre que no concurran las condiciones establecidas en el apartado anterior, y a los solos efectos de lo dispuesto por esta ley, se entiende por **actuaciones edificatorias**, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización:

a) Las de **nueva edificación y de sustitución de la edificación existente**.

b) Las de **rehabilitación edificatoria**, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la LOE.

La LOE, Ley de Ordenación de la Edificación, fue también modificada en sus artículos 2 y 3 por la Ley 3R para introducir precisiones relativas a las actuaciones de rehabilitación, conservación y uso de los edificios.

En resumen tendríamos lo siguientes tipos de **actuaciones**:

1. Actuaciones de transformación urbanística	
a) Actuaciones de urbanización.	1) Nueva urbanización en suelo rural
	2) Reforma o renovación en suelo urbanizado.
b) Actuaciones de dotación	En suelo urbanizado, siempre que no requiera renovación de urbanización
2. Actuaciones Edificatorias	
a) Nueva Edificación o sustitución.	Aunque requieran obras complementarias de urbanización.
b) Rehabilitación edificatoria.	

3. A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural, será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con la naturaleza que les atribuya su propia legislación, en atención a sus peculiaridades específicas.

4. A los solos efectos de lo dispuesto en esta ley, las actuaciones de urbanización se entienden iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas.

La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras.

La caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes.

La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

Artículo 8. Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

1. La iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá partir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios.

Cuando se trate de actuaciones sobre el medio urbano, la iniciativa en la ordenación de las actuaciones podrá partir, además, de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. Todos ellos serán considerados propietarios a los efectos de ejercer dicha iniciativa.

2. *Los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, tanto en los supuestos de iniciativa pública, como privada.*

Artículo 9. Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

1. *Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.*

(apartado 1, anulado STC 143/2017)

2. *En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.*

3. *En las **actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano**, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público, en cuyo caso, las bases determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal. En dichos concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios que formen parte del correspondiente ámbito.*

...A tales efectos, éstos deberán constituir previamente una asociación administrativa que se registrá por lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial y urbanística, en relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación.

...Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto.

(apartado 3, anulado STC 143/2017)

4. *En la **ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano**, además de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar:*

a) las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios,

b) las cooperativas de viviendas,

c) los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento,

d) las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y

e) las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente.

5. *Todos los sujetos referidos en el apartado anterior, podrán, de acuerdo con su propia naturaleza:*

-
- a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, ...
- b) Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque ...,
- c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras.
- d) Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, ... con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes.
- e) Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como perceptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.
- f) Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal,
...
- g) Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, ... que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución
...
- h) Solicitar créditos con el objeto de obtener financiación ...

6. La participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios.

7. Tanto los propietarios, ..., como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable.

A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, ..., cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias ...

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

Artículo 10. Asociaciones administrativas.

1. *Las asociaciones administrativas a que se refiere el apartado 4, letra e) del artículo anterior tendrán personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en este artículo, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Dependerán de la Administración urbanística actuante, a quién competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica.*
(...)

Estatuto jurídico de la propiedad del suelo

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

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

2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo.

La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

3. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística.

4. Con independencia de lo establecido en el apartado anterior, serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.

b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
(*)

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes (*)

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

(incisos del aptdo 4a y 4d suprimidos por STC 143/2017)

(*) Solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida, según la FJ 23 de la STC.

5. Cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, y de dichos procedimientos no resulte que la edificación cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, la Administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada.

Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas.

La Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios.

Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria y por esta ley.

Para clarificar la relación entre lo dispuesto en la legislación estatal y la LOTURM sobre los actos administrativos y licencias, debe consultarse la Instrucción sobre títulos habilitantes de la Consejería de Presidencia y Fomento, aprobada por Orden de 13/12/2017 (BORM 16/12/2017)

Artículo 12. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

1. El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable por razón de las características y situación del bien.

2. Las facultades del propietario alcanzan al suelo 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.

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

1. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 21.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de 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.

Se establece como requisito para la consideración del interés público o social una de estas dos condiciones: contribución de la ordenación y desarrollo rural o la necesidad de su localización fuera del suelo urbanizado, sin perjuicio de lo que pueda además establecer la legislación autonómica.

2. *En el suelo en situación rural para el que 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, ...

En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, ..., podrá dar derecho a la indemnización de los gastos ...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...*

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 lo previsto en el apartado 1, 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.*

Es decir, el uso y disfrute “natural” y los usos autorizables por interés público o social, pero también ampara el “régimen transitorio” de estos suelos hasta tanto se culminan los instrumentos de ordenación urbanística, siempre que las actuaciones sean compatibles con las previsiones del planeamiento. En la LOTURM, cuando exista al menos una preordenación.

Destacar que la ley solo hace referencia a los usos y obras de carácter provisional en este apartado, es decir suelos en el que se prevea o permita su transformación urbanística (urbanizables o urbano sin consolidar), pero no en lo que sería el suelo no urbanizable.

Sin embargo, del texto del apartado, que remite a la legislación autonómica no se deduce una imposibilidad de su autorización en este tipo de suelo y así ha sido incluido en la legislación de la CARM, solo en cuanto al uso (no las obras) y no se han señalado reparos por la administración estatal.

3. 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.

Este apartado, insertado aquí “con calzador”, establece el denominado “blindaje” de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, cuya delimitación solo puede alterarse, “cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada”, lo cual parece excluir la posibilidad de su errónea delimitación.

Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades.

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 2 del artículo 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, ...

d) Obtener, en su caso, la conformidad o autorización administrativas correspondientes para realizar cualesquiera 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...

(*) Estos apartados se refieren al suelo “transformable” y son el derecho de consulta, el de elaborar planeamiento y los usos y obras provisionales.

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes siguientes:

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 CTE, debiendo fijar la Administración de manera motivada el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas.

2. 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.

3. El límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios en cumplimiento del deber legal de conservación de las edificaciones se establece en 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.

4. La Administración competente podrá imponer, en cualquier momento, la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables.

El acto firme de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación.

Dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, ...con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido ... en las actuaciones de transformación urbanística.

Conforme a lo dispuesto en la normativa aplicable, en los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente...

En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente.

Cuando el propietario incumpla lo acordado por la Administración, una vez 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 ...

Artículo 16. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas.

1. En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo 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.

2. 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.

(Esto avala la aplicación de un canon por uso excepcional en las autorizaciones de interés público o social)

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.

3 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.

Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas.

1. 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.

2. 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).

3. 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 LOE.

b) Adaptar y actualizar sus instalaciones a las normas legales que, para la edificación existente, les sean explícitamente exigibles en cada momento.

(...)

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.

*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, ...

b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia

en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

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.

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:

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 ... 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.

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) del apartado 1 de este artículo, (reajuste e indemnizaciones), así como el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación.

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.

(...)

Estatuto básico de Actuaciones de Transformación. (Resumen)

Se resumen en el cuadro siguiente los deberes que configuran el estatuto básico de la promoción de actuaciones de transformación urbanística:

ACTUACIONES DE TRASFORMACIÓN URBANÍSTICA			
		Definición y objeto	Deberes vinculados
a) Actuaciones de Urbanización	1) Nueva Urbanización	Suponen el paso de suelo rural a urbanizado para <u>crear</u> , junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, <u>una o más parcelas</u> aptas para la edificación o uso independiente.	- Entrega de suelo para dotaciones, incluso VPP de alquiler. - Entrega de Aprov. (del 5 al 15%) (s/L.A. de 0 al 20%) - Reserva VPP (30%) (moratoria)
	2) Re-urbanización	Reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de <u>suelo urbanizado</u> .	- Entrega de suelo para dotaciones, incluso VPP de alquiler. - Entrega de Aprov. (del 5 al 15%) (s/L.A. de 0 al 20%) - Reserva VPP. (10%) (moratoria)
b) Actuaciones de Dotación		Incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de <u>suelo urbanizado</u> para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o nuevos usos asignados en la ordenación a una o más parcelas <u>y no requieran la reforma o renovación integral de su urbanización</u> .	- Posibilidad de sustituir la entrega de suelo de dotaciones, en complejo inmobiliario u otra forma s/ L.A. - Entrega de Aprov. (sobre el incremento) sustituible por valor en metálico. No reserva VPP.

Cesión-entrega de aprovechamiento.

Se utiliza el término de “entrega de aprovechamiento” en lugar del de “cesión”. La cuestión no es baladí, ya que es una de las cuestiones más polémicas que planteó la ley estatal de 2008, la del derecho al aprovechamiento urbanístico vinculado a la propiedad del suelo que entonces se ligó a los deberes de la promoción de actuaciones de transformación. Al sustituir el término “cesión” de aprovechamiento por el de “entrega” (que en su sentido académico equivale a “restitución” o devolución de lo que es propio), en sentido equivalente al término “atribución” de aprovechamiento utilizada por la anterior legislación del 92, se ha producido, en realidad, una incautación sibilina de los derechos de la propiedad, de una forma subrepticia y sutil, que ha pasado desapercibida.

Cuando la Constitución establece que la comunidad debe **participar** de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, la ley estatal pretende el “rescate” de las plusvalías, como si se tratara de recuperar algo que le es propio y que no pertenece por derecho a la propiedad del suelo.

La inclusión de una reserva del suelo de toda actuación de urbanización de uso residencial (cuando así se establezca por ley o por el propio plan) y como dotación pública no computable, para vivienda de alquiler “rotatorio” supone una injerencia injustificada en las competencias urbanísticas y rompe los modelos de equilibrio residencial-dotacional que forman parte sustancial de la tradición legislativa española. ¿Es que las viviendas públicas de alquiler no demandan dotaciones y espacios libres? A ello debería atender en todo caso la reserva de suelo para vivienda protegida de carácter público.

Se fija, con carácter general, una horquilla de cesión de aprovechamiento de las actuaciones de transformación urbanística entre el 5 y el 15% de la edificabilidad, aunque la legislación autonómica podrá fijar o prever excepcionalmente una reducción o incremento, de forma “proporcionada y motivada”, hasta un 20% máximo.

Anteriormente, s/ la ley regional de 2001-05, la horquilla variaba entre el 5% (en algunos supuestos de suelo urbano) y el 10%, aunque correspondía a la administración la parte proporcional de gastos de urbanización, salvo actuaciones de iniciativa privada.

Al establecerse la obligación de ceder suelo libre de cargas de urbanización, se repercute su coste sobre la promoción, lo que supondrá un incremento generalizado de los costos de producción de suelo, de forma que la cesión real de aprovechamiento se puede estimar entre un 7,5 y el 22,5% e incluso alcanzar el 30%.

Además, pretender regular las condiciones precisas de la cesión de aprovechamiento y la técnica de su ponderación por usos y tipologías, podría suponer una injerencia en las competencias exclusivas de las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Se introduce una gran complejidad e incertidumbre al establecer que la reducción o incremento se aplique *“a las actuaciones o 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 cesión (o entrega) deberá destinarse obligatoriamente a patrimonio público de suelo y podrá sustituirse por otra forma de cumplimiento del deber, conforme se regule en la legislación autonómica, *“excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública”*.

Se incluye en el aptdo.4 con carácter excepcional, y cuando se justifique adecuadamente como única solución viable, la posibilidad de eximir en el propio planeamiento de los deberes de entrega de suelo en actuaciones sobre zonas de alto grado de degradación e inexistencia de suelos disponibles en el entorno inmediato. Igual criterio de aplicará a los incrementos de edificabilidad con destino al realojamiento en los supuestos de sustitución de infraviviendas.

Esta posibilidad excepcional se podrá aplicar directamente por el instrumento de ordenación, entendiéndose por tanto que se trata de una regla de aplicación directa, sin necesidad de desarrollo autonómico.

La modificación de este artículo en la Ley 3R clarificó los deberes de las actuaciones de dotación, destacando las salvedades introducidas para este tipo de actuaciones “privilegiadas”, en las que la cesión de aprovechamiento se establece expresamente sobre los incrementos y en las que se permite sustituir la cesión de suelo dotacional por la entrega de edificabilidad no lucrativa en un complejo inmobiliario o valor equivalente, en la forma que determine la C.A.

Artículo 19. Los derechos de realojamiento y de retorno.

1. En la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano que requieran el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual, deberán garantizar el derecho de aquéllos al realojamiento en los términos establecidos por este artículo y por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

(...)

Este artículo, novedoso en la legislación estatal, establece una regulación muy pormenorizada de estos derechos, sus condiciones y procedimiento de actuación, especialmente los relativos a los arrendatarios y ocupantes legales.

Bases de régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles. (TituloII)

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.

Este apartado 2 recoge los criterios de integración medioambiental de instalaciones y edificaciones, para el respeto del paisaje, norma genérica de aplicación directa, arrastrada literalmente de la ley del 76.

Criterios básicos de utilización del suelo. (Resumen)

En el art. 13, se hacía referencia a los suelos en situación rural para los que el planeamiento **“prevean” o “permitan”** su paso a urbanizado.

Ahora se utilizan otros términos equivalentes: **“comporten” o “posibiliten”**.

Tras pasados estos conceptos al lenguaje urbanístico, tendríamos:

- Las administraciones competentes deberán:

a) Clasificar como urbanizable sectorizado (**“previsto”** para su desarrollo **“comportado”**) o sin sectorizar (**“permitido” o “posibilitado”**) el suelo **“preciso”** para satisfacer las necesidades **“justificadas”**, impedir la especulación y preservar el resto de suelo rural.

b) Destinar suelo **“adecuado y suficiente”** para usos productivos y uso **residencial**, con reserva de un porcentaje a **vivienda de protección pública** en cualquiera de sus modalidades.

Reserva mínima del 30% de edificabilidad residencial para VPP en suelo incluido en actuaciones de nueva urbanización (urbano sin consolidar y urbanizable) y 10% en actuaciones de reurbanización (suelo urbanizado)

Posibilidad de excepcionar en la legislación, municipios o actuaciones (D.T.1ª).

La reserva de VPP no es aplicable a actuaciones de dotación.

c) Aplicación de los principios básicos de accesibilidad, sostenibilidad y legalidad, etc. reiteración de los recogidos en el art. 3.

Reserva de suelo para Vivienda de Protección Pública.

Se mandata a las administraciones públicas competentes a reservar el suelo adecuado y suficiente para uso residencial sujeto a régimen de protección pública, con carácter general, los terrenos para realizar el 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación (precisión introducida por la Ley 3R)

La legislación autonómica “*podrá fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados municipios o actuaciones*” siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice el cumplimiento de la reserva en un ámbito territorial y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

La **disposición transitoria primera de la Ley** excluye de la aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida todos los “cambios de ordenación” iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/07 (1/7/2007) y estableció una moratoria para su aplicación directa al resto de supuestos hasta cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 3R (28/6/13) por tanto hasta el 28/6/2017 (ya cumplido)

La Ley establece sorprendentemente un régimen supletorio de aplicación de la reserva, y una serie de precisiones de tipos de municipios y actuaciones exentas, así como la posibilidad de compensación en determinadas actuaciones de nueva urbanización.

Disposición transitoria primera. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida y regla temporal excepcional.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente, la reserva para vivienda protegida exigida en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 8/2007, ... de Suelo, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

En aquellos casos en que las comunidades autónomas no hubieren establecido reservas iguales o superiores a la que se establece en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, desde el 1 de julio de 2008 y hasta su adaptación a la misma, será directamente aplicable la reserva del 30 por ciento prevista en esta ley, con las siguientes precisiones:

a) Estarán exentos de su aplicación los instrumentos de ordenación de los municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada mil habitantes y año, siempre y cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas; así como los que tengan por objeto actuaciones

de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 8/2013, ... las comunidades autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en la letra b) del apartado primero del artículo 20 de esta ley, determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los siguientes requisitos:

a) Que los citados instrumentos justifiquen la existencia de un porcentaje de vivienda protegida ya construida y sin vender en el Municipio, superior al 15 por ciento de las viviendas protegidas previstas o resultantes del planeamiento vigente y una evidente desproporción entre la reserva legalmente exigible y la demanda real con posibilidad de acceder a dichas viviendas.

b) Que dichos instrumentos de ordenación no hayan sido aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de esta ley o que, en el caso de haber sido aprobados, no cuenten aún con la aprobación definitiva del proyecto o proyectos de equidistribución necesarios.

En la LOTURM, anterior al Texto Refundido Estatal, pero conforme a la ley 3R, se da cumplida respuesta a estas remisiones, a través de las **Disposición Adicional 4ª. Supuestos de aplicación de la reserva para vivienda protegida.**

En cuanto a la moratoria, aunque ya prescrita, la **Disposición Transitoria 4ª** de la LOTURM, establece la posibilidad de que el Consejo de Gobierno suspenda o modifique el régimen de reservas, en función de las previsiones y cumplimiento de los planes sectoriales de vivienda.

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.

Situaciones básicas del suelo. Resumen.

Aunque la Ley se ha venido refiriendo desde sus primeros artículos a las situaciones básicas del suelo, la definición de estos conceptos se recoge en el artículo 21.

Para definir el régimen del suelo, la ley estatal ha optado por diferenciar *situación* (o estado real) y *actividad* o proceso de transformación. Se definen solo dos estados básicos del suelo según su situación: **rural y urbanizado**. Se define también el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que pueden establecerse en ambas situaciones.

Las situaciones básicas (que ya no se denominan clases) en que se encuentra todo el suelo, a efectos de la ley, serán por tanto: **suelo rural, suelo urbanizado** y, de forma transitoria entre lo rural y lo urbanizado, el “**suelo sujeto al régimen de actuaciones de transformación**”.

Las modificaciones introducidas por la Ley 3R no consiguieron diferenciar la situación del suelo en proceso de transformación, que no es ni rural (en sentido común del término) ni está urbanizado, sino que está en situación transitoria de transformación, bien sea por urbanización (incompleta) o por edificación (en un porcentaje).

No obstante, se clarificó la situación del suelo urbanizado con una nueva redacción, más respetuosa con la prolija regulación de las CC.AA., eliminando la condición de integración “efectiva” y se han regulado las tres condiciones alternativas para su clasificación.

SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO s/Texto Refundido RDL 7/2015	
SITUACIÓN	SUELOS INCLUIDOS
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: - terrenos excluidos por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural. - los que deban quedar sujetos a protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos. - aquellos 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.
	- Cualquier otro que no reúna los requisitos de suelo urbanizado (<i>residual</i>)
Suelo urbanizado	- El suelo integrado de forma legal en la malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleos o asentamiento de población del que forme parte, con alguna de las siguientes condiciones: a) haber sido urbanizado por ejecución de planeamiento. b) tener instaladas y operativas las infraestructuras y servicios, conforme a la legislación urbanística aplicable. c) estar ocupado por edificación en el porcentaje que se determine por la legislación urbanística. -Los núcleos rurales tradicionales, cuando se les atribuya la condición de urbano o asimilada.

Veamos en este cuadro las distintas situaciones según la Ley Estatal y su equivalencia a la legislación regional:

Situación del suelo Ley 7/15	Estado real	Proceso futuro previsto por el planeamiento	Equivalencia s/ LOTURM
Rural	Preservado por la ordenación territorial y urbanística o con posibilidades de transformación.	Preservado de su transformación urbanística	No urbanizable
		Prevista su transformación urbanística.	Urbanizable sectorizado o Urbano sin consolidar
		Permitida su transformación urbanística	Urbanizable sin sectorizar.
Urbanizado	Integrado de forma legal en la malla urbana conformada por viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento.	No precisa transformación	Urbano consolidado
		Sometido a actuación de reurbanización o dotación.	Urbano consolidado.

Según la Ley estatal estas situaciones agotan todas las posibilidades de reales del suelo, olvidando que gran parte del suelo se encuentra en una situación intermedia, es decir, ni rural, ni urbanizado, sino en proceso de urbanización, situación que queda englobada ingenuamente en la situación de suelo rural, hasta tanto se concluya la ejecución de la urbanización.

Como se puede comprobar, podría existir una equivalencia de clases y situaciones de suelo, según las determinaciones de la legislación regional, con las precisiones establecidas en esta para cada clase de suelo, salvo lo señalado para el suelo en proceso de transformación, que según la legislación regional podría ser urbano o urbanizable, según los casos.

Salvo a los efectos de valoración, la incidencia no tendría mayor alcance, excepto el cambio de terminología: el suelo urbanizable se consideraría, eufemísticamente, **“suelo rural incluido en actuación de transformación”**.

La ley estatal pretende una drástica revisión de este planteamiento, de forma que solo se posibilite el paso de la situación básica de suelo rural a la de suelo urbanizado mediante la urbanización al suelo **“preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen”**, en una anterior redacción decía el necesario e idóneo y ahora se dice: adecuado y suficiente.

Podría entenderse por tanto que el suelo residual volvería a ser el rústico (en contradicción con lo señalado en la propia exposición de motivos) y que dejaría de tener sentido el suelo urbanizable sin sectorizar (reconocido simplemente en la legislación vigente como apto para ser urbanizado), mientras que el urbanizable sectorizado debería limitarse al **“adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial”**.

Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

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.

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.*

(...)

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, (...).*

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, (...)*

(...)

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.*

(Apartados 5a al 5e anulados por la STC 143/2017)

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.

En relación con este artículo, se incluye aquí la D.T.4ª de la Ley, si bien ha sido cumplimentada en la LOTURM en su art. 171, definiendo el supuesto de Revisión de los Planes en base a los criterios de esta disposición.

Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad.

Si, trascurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, 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.

Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano. (resumen)

1. Evaluación ambiental de planes y programas y en su caso de proyectos, conforme a la legislación ambiental. (actualmente Ley 6/09)
2. El **informe de sostenibilidad ambiental (ISA)** de la ordenación de actuaciones de urbanización debe incluir mapa de riesgos naturales del ámbito.
3. Informes preceptivos en fase de consultas ambientales, determinantes para la memoria ambiental:
 - Admon. Hidrológica, sobre recursos hídricos y protección dominio público.
 - Admon de Costas sobre deslinde y protección del DPMT.
 - Admon. Carreteras e infraestructuras afectadas.
4. La documentación de los instrumentos de ordenación de ATU. debe incluir un **informe o memoria de sostenibilidad económica (ISE)** analizando el impacto sobre las haciendas públicas, servicios necesarios y suficiencia de suelo productivo.
5. Municipios con Junta de Gobierno Local y C.A.: **Informes de seguimiento** de la administración urbanística actuante sobre ejecución y sostenibilidad ambiental y económica.
6. Criterio de sostenibilidad: Exigencia de ejercicio pleno de la potestad de ordenación (**revisión de plan**) en los supuestos de impactos de actuaciones de urbanización, aplicando “supletoriamente” la D.T.4ª, si la LOTURM no lo hubiera regulado.

Reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Este capítulo contiene disposiciones que perfeccionan los procedimientos y normas ya utilizados en los procesos de transformación urbanística, en las operaciones de distribución de cargas y beneficios, normas civiles y registrales, normas de publicidad y eficacia, definición de fincas, parcelas y complejos inmobiliarios, transmisión de fincas y declaración de obra nueva. Todos los artículos de este capítulo tienen carácter pleno o exclusivo del Estado.

Especial incidencia tienen las medidas de fomento e incentivación de actuaciones de rehabilitación y renovación urbana, directamente aplicables, “forzando” la legislación urbanística para flexibilizar sus disposiciones y viabilizar su regeneración, en los supuestos de áreas degradadas o que requieran intervenciones de mejora de accesibilidad, eficiencia energética y de consumo hídrico.

Comentaremos sólo los artículos más significativos.

Artículo 23. Operaciones de distribución de beneficios y cargas.

1. El acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) y b) del apartado 1 del artículo 18. En este supuesto, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por la actuación, se entenderá que el titular del suelo de que se trata aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega.

(...)

Artículo 24. Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano.

1. Las actuaciones sobre el medio urbano que impliquen la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, observarán los trámites procedimentales requeridos por legislación aplicable... No obstante, tal legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística.

En cualquier caso, incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica que regula el apartado 5 del artículo 22.

Las actuaciones que no requieran la alteración de la ordenación urbanística vigente, precisarán la delimitación y aprobación de un ámbito de actuación conjunta, que podrá ser continuo o discontinuo, o la identificación de la actuación aislada que corresponda, a propuesta de los sujetos mencionados en el artículo 8, y a elección del Ayuntamiento.

2. El acuerdo administrativo mediante el cual se delimiten los ámbitos de actuación conjunta o se autoricen las actuaciones que deban ejecutarse de manera aislada, garantizará, en todo caso, la realización de las

notificaciones requeridas por la legislación aplicable y el trámite de información al público cuando éste sea preceptivo, conteniendo, además y como mínimo, los extremos siguientes:

- a) Avance de la equidistribución que sea precisa,
- b) El plan de realojo temporal y definitivo, y de retorno a que dé lugar, en su caso.

(Apartados 2 y 3 anulados por la STC 143/2017)

4. Será posible ocupar las superficies de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tales como vestíbulos, descansillos, sobrecubiertas, voladizos y soportales, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución y siempre que quede asegurada la funcionalidad de los espacios libres, dotaciones y demás elementos del dominio público.

Los instrumentos de ordenación urbanística garantizarán la aplicación de la regla básica establecida en el párrafo anterior, bien **permitiendo que aquellas superficies no computen** a efectos del volumen edificable, ni de distancias mínimas a linderos, otras edificaciones o a la vía pública o alineaciones, bien aplicando cualquier otra técnica que, de conformidad con la legislación aplicable, consiga la misma finalidad.

....

5. Lo dispuesto en el apartado anterior será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio y que consistan en:

- a) la instalación de aislamiento térmico o fachadas ventiladas por el exterior del edificio, o el cerramiento o acristalamiento de las terrazas ya techadas.
- b) la instalación de dispositivos bioclimáticos adosados a las fachadas o cubiertas.
- c) la realización de las obras y la implantación de las instalaciones necesarias para la centralización o dotación de instalaciones energéticas comunes y de captadores solares u otras fuentes de energía renovables, en las fachadas o cubiertas cuando consigan reducir el consumo anual de energía primaria no renovable del edificio, al menos, en un 30 por ciento.
- d) La realización de obras en zonas comunes o viviendas que logren reducir, al menos, en un 30 por ciento, el consumo de agua en el conjunto del edificio.

6. Cuando las actuaciones referidas en los apartados anteriores afecten a inmuebles declarados de interés cultural ~~o sujetos a cualquier otro régimen de protección~~, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que sean precisas para mejorar la eficiencia energética y garantizar la accesibilidad, sin perjuicio de la necesaria preservación de los valores objeto de protección. ...

(Inciso anulado por la STC 143/17)

Art. 25. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística. Resumen

- Publicidad de todo instrumento, conforme a la legislación específica.
- Publicación en Boletín oficial de acuerdos de aprobación definitiva. Normas y ordenanzas s/ legislación aplicable.
- Resumen ejecutivo de los instrumentos de ordenación, conteniendo:

-
- Delimitación de ámbito, situación y alcance.
 - Ámbito de suspensión de actos y duración.
 - Impulso de la publicidad telemática de los planes y de su exposición pública.
 - Indemnización por incumplimiento de plazo de la administración.
 - Establecimiento de plazos para aprobación definitiva.
 - Asegurar trámite de audiencia a las administraciones públicas afectadas.

Art. 26. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas y complejos inmobiliarios.
(Resumen)

Finca: Unidad de suelo o edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a su titular.

Finca registral: la que pueda tener folio en el registro de la propiedad s/ leg. Hipotecaria.

Parcela: Unidad de suelo que tenga atribuida edificabilidad y/o uso independiente.

Complejo inmobiliario urbanístico: Superficies superpuestas, en la rasante, subsuelo y vuelo de uso privado o dominio público constituyendo fincas especiales de atribución privativa.

Complejo inmobiliario privado: Régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.

Art. 27. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos. (Resumen).

- Mantenimiento de la situación jurídica del titular de la finca respecto a los deberes urbanísticos (subrogación del adquirente en el lugar y puesto del vendedor, en cuanto a derechos, deberes y compromisos adquiridos).
- Deber de hacer constar la situación urbanística de los terrenos:
 - Si se trata de terrenos no edificables o con edificaciones fuera de ordenación o destinados a VPP.
 - Los deberes legales y obligaciones pendientes, si se trata de terrenos en actuaciones de transformación.

La infracción de alguno de estos preceptos facultará para la rescisión del contrato de transmisión en el plazo de 4 años y a exigir indemnización por daños y perjuicios.

Los notarios podrán solicitar información a la administración y deberán remitir copia de las escrituras correspondientes en el plazo de 10 días.

En los títulos de transmisión de terrenos a la administración deberá especificarse el carácter demanial o patrimonial de los bienes.

Art. 28. Declaración de obra nueva. (Resumen)

El artículo recoge básicamente el art. 37.2 del TRLS92, no derogado por la STC y recogido ya literalmente en la ley 6/98, regulando la autorización y registro de escrituras de obra nueva en dos supuestos:

1) Obra nueva en construcción. Se acompañará aprobación o autorización que requiera la obra y certificación técnica acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto autorizado.

2) Obra nueva terminada. Certificación de final de obra conforme al proyecto y acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos legales para la entrega a los usuarios y autorizaciones exigidas.

El Informe de Evaluación de los Edificios (Título III)

Regulaba en los artículos 29 y 30, de aplicación plena, el Informe de Evaluación de Edificios. Este título resulta sustancialmente afectado por la STC 143/17, en cuanto a que se anulan casi íntegramente, dejando en manos de las CC.AA, la regulación precisa del IEE, al considerar que no entra dentro de las competencias plenas del Estado su regulación pormenorizada. Al eliminarse también la disposición transitoria segunda y la disposición final primera, ambas referidas al IEE, solo queda vigente el contenido del apartado 1 del artículo 29:

1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo siguiente (¿?), para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.

Otros títulos no desarrollados.

Los títulos que vienen a continuación no se desarrollan, bien por tratarse en otras sesiones específicas o por su menor relevancia técnica, aunque sí jurídica.

Cooperación y colaboración Interadministrativas. Título IV.

Los artículos 31 a 33 se refieren a la Cooperación entre las distintas administraciones públicas, la organización, mediante convenios o contratos de cesión, permuta o arrendamiento o cesión de uso, así como convenios de explotación conjunta.

Valoraciones. Título V.

Este título, que contiene los artículos 34 a 41, todos de carácter pleno, se desarrollará de forma específica, junto con el Reglamento de Valoraciones.

Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial. Título VI.

Este título, que contiene los artículos 42 a 48, todos ellos de aplicación plena, no son objeto de esta sesión, por su relación con otras leyes específicas. Destacar la anulación del inciso del aptdo. 3 del art. 42 y el inciso del aptdo. 2 del art. 43.

Función social de la propiedad y gestión del suelo. Título VII.

Se regula la procedencia y régimen de venta y sustitución forzosa, disposiciones mayormente plenas y los patrimonios públicos de suelo, materia ésta de carácter básico en casi todos sus apartados.

Los artículos 53 y 54, competencia plena del Estado, regulan el derecho de superficie.

Régimen Jurídico. Título VIII.

Contiene 4 capítulos, y todo su articulado es competencia plena del Estado, en función de diversos títulos competenciales.

El cap. 1. Se refiere a las actuaciones ilegales (nulidad de pleno derecho de actos infringiendo la ordenación de zonas verdes previstas) y de la intervención del ministerio fiscal en las infracciones constitutivas de delito.

El cap. 2 se refiere a las peticiones, actos y acuerdos y su revisión.

El cap. 3 se refiere a los recursos y la acción pública.

El cap. 4 regula los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, certificaciones y asientos.

Disposiciones adicionales, transitorias y finales.

D.A.1ª. Sistema de Información urbana.

Sistema público general e integrado de información sobre suelo y urbanismo, procurando la compatibilidad y coordinación con los sistemas de información (de las Comunidades Autónomas) y con el Catastro.

Puesto en marcha mediante convenios suscritos con las CC.AA.

Accesible en la página web del Ministerio de Fomento.

D.A.2ª. Bienes afectos a la defensa nacional.

Informe preceptivo y vinculante de la AGE en zonas afectas a la defensa nacional y zonas de protección.

D.A.3ª. Potestades de ordenación urbanística de Ceuta y Melilla.

Régimen tutelado por la AGE de las ciudades autónomas.

D.A. 4ª. Gestión de suelos de patrimonio del Estado.

Obliga a la AGE.

D.A.5ª. Modificación del art. 43 de la ley de expropiación.

D.A.6ª. Suelos forestales incendiados.

Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en situación de suelo rural a los efectos de la ley y uso forestal conforme a la ley de montes, dejando constancia en el registro de la propiedad. Carácter básico.

D.A.7ª. Reglas para capitalización de rentas en suelo rural.

Se tratará con Valoraciones.

D.A. 8ª. Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística.

Participación potestativa en los órganos colegiados y en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística, conforme a la legislación urbanística.

D.A.9ª. Modificación de la ley de bases de régimen local. Plena.

Asignación de competencias al pleno en aprobación inicial de planeamiento general y aprobaciones definitivas y de los convenios urbanísticos.

Obligación de disposición de documentación aprobada.

Identificación de titulares en modificaciones de planeamiento.

Declaraciones de incompatibilidades y bienes.

D.A.10ª. Actos promovidos por la Administración General del Estado.

Comunicación de proyectos al ayuntamiento para manifestar conformidad con el planeamiento en 1 mes.

En caso de disconformidad, elevación a Consejo de Ministros, previo informe de la C.A. y, en su caso, iniciar la modificación del plan.

D.A. 11ª. Catastro inmobiliario.

Hace referencia a la legislación catastral RDL 1/2004.

D.A. 12ª. Infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

D.A. 13ª. Sanciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios

Disposiciones Transitorias.

D.T.1ª. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida. (ver art. 20) Básica

D.T.2ª. Calendario para realización del informe de Evaluación de Edificios. Nula STC

D.T.3ª. Valoraciones. Reglas transitorias de aplicación. Plena

D.T.4ª. Criterios mínimos de sostenibilidad. (ver art. 22), Básica

Disposiciones Finales

D.F.1ª. Cualificaciones requeridas para informes de Evaluación de Edificios. Nula STC

D.F.2ª. Título competencial y ámbito de aplicación.

Distingue de forma precisa y detallada los títulos competenciales del Estado para cada uno de los artículos y/o apartados señalados, lo cual tiene especial trascendencia para el legislador autonómico.

D.F.3ª. Desarrollo.

Autorización al Gobierno para desarrollo reglamentario de la ley, que hasta la fecha no se ha realizado, por cuanto el reglamento de valoraciones es anterior.

ANEXO I. Justificación de la Ley 2/2008. (Extracto del Preámbulo)

La historia del Derecho urbanístico español contemporáneo se forjó en la segunda mitad del siglo XIX, en un contexto socio-económico de industrialización y urbanización, en torno a dos grandes tipos de operaciones urbanísticas: el ensanche y la reforma interior, la creación de nueva ciudad y el saneamiento y la reforma de la existente. Dicha historia cristalizó a mediados del siglo XX con la primera ley completa en la materia, de la que sigue siendo tributaria nuestra tradición posterior.

En efecto, las grandes instituciones urbanísticas actuales conservan una fuerte inercia respecto de las concebidas entonces: la clasificación del suelo como técnica por excelencia de la que se valen tanto la ordenación como la ejecución urbanísticas, donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual; la instrumentación de la ordenación mediante un sistema rígido de desagregación sucesiva de planes; la ejecución de dichos planes prácticamente identificada con la urbanización sistemática, que puede ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación.

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

***En primer lugar**, la Constitución de 1978 establece un nuevo marco de referencia para la materia, tanto en lo dogmático como en lo organizativo. La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.*

Pero además, del nuevo orden competencial instaurado (...) por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las CC.AA les corresponde diseñar y desarrollar sus propias políticas en materia urbanística. Al Estado le corresponde a su vez ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible.

Aunque el legislador estatal se ha adaptado a este orden, no puede decirse todavía que lo haya asumido o interiorizado plenamente. En los últimos años, el Estado ha legislado de una manera un tanto accidentada, en parte forzado por las circunstancias, pues lo ha hecho a caballo de sucesivos fallos constitucionales.

Así, desde que en 1992 se promulgara el último Texto Refundido Estatal de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana ..., se han sucedido seis reformas o innovaciones de diverso calado, además de las dos operaciones de «legislación negativa» en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001.

No puede decirse que tan atropellada evolución -ocho innovaciones en doce años- constituya el marco idóneo en el que las CC. AA han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

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

Para ello, se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.

No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las CC.AA. en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda...

Con independencia de las ventajas que pueda tener la técnica de la clasificación y categorización del suelo por el planeamiento, lo cierto es que es una técnica urbanística, por lo que no le corresponde a este legislador juzgar su oportunidad.

Además, no es necesaria para fijar los criterios legales de valoración del suelo. Más aún, desde esta concreta perspectiva, que compete plenamente al legislador estatal, la clasificación ha contribuido históricamente a la inflación de los valores del suelo, incorporando expectativas de revalorización mucho antes de que se realizaran las operaciones necesarias para materializar las determinaciones urbanísticas de los poderes públicos y, por ende, ha fomentado también las prácticas especulativas, contra las que debemos luchar por imperativo constitucional.

En segundo lugar, esta Ley abandona el sesgo con el que, hasta ahora, el legislador estatal venía abordando el estatuto de los derechos subjetivos afectados por el urbanismo. Este reduccionismo es otra de las peculiaridades históricas del urbanismo español que, por razones que no es preciso aquí desarrollar, reservó a la propiedad del suelo el derecho exclusivo de iniciativa privada en la actividad de urbanización. Una tradición que ha pesado sin duda, desde que el bloque de constitucionalidad reserva al Estado el importante título competencial para regular las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, pues ha provocado la simplista identificación de tales derechos y deberes con los de la propiedad.

Pero los derechos constitucionales afectados son también otros, como el de participación ciudadana en los asuntos públicos, el de libre empresa, el derecho a un medio ambiente adecuado y, sobre todo, el derecho a una vivienda digna y asimismo adecuada, al que la propia Constitución vincula directamente con la regulación de los usos del suelo.

Luego, más allá de regular las condiciones básicas de la igualdad de la propiedad de los terrenos, hay que tener presente que la ciudad es el medio en el que se desenvuelve la vida cívica, y por ende que deben reconocerse asimismo los derechos mínimos de libertad, de participación y de prestación de los ciudadanos en relación con el urbanismo y con su medio tanto rural como urbano.

En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los ciudadanos.

En tercer y último lugar, la del urbanismo español contemporáneo es una historia desarrollista, volcada sobre todo en la creación de nueva ciudad. Sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe

responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente.

La Unión Europea insiste claramente en ello, por ejemplo, en la Estrategia Territorial Europea o en la más reciente Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos.

El suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino, supuesta una clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización y en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente.

Y el suelo urbano -la ciudad ya hecha- tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

Se definen tres estatutos subjetivos básicos que cabe percibir como tres círculos concéntricos:

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

***Segundo,** el régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, que -en los términos en que la configure la legislación urbanística en el marco de esta Ley- es una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa.*

En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógica como físicamente de los límites propios de la propiedad.

Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación.

***Tercero,** el estatuto de la propiedad del suelo, definido -como es tradicional entre nosotros- como una combinación de facultades y deberes, entre los que ya no se cuenta el*

de urbanizar por las razones expuestas en el párrafo anterior, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas, con las debidas garantías de que su participación se basa en el consentimiento informado, sin que se le puedan imponer más cargas que las legales, y sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos de acuerdo con esta Ley, que persigue el progreso pero no la ruptura.

Correlativos de los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones:

Los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanísticas tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello, la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente.

La efectividad de estos estándares exige que las actuaciones urbanizadoras de mayor envergadura e impacto, que producen una mutación radical del modelo territorial, se sometan a un nuevo ejercicio pleno de potestad de ordenación.

Mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida. A la vista de la (...) expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable (...) la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las CC.AA. a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades.

En lo que se refiere al régimen urbanístico del suelo, la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual -rural o urbana-, estados que agotan el objeto de la ordenación del uso asimismo actual del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste.

En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución. La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, la horquilla en la que puede moverse la fijación de dicha participación. Lo hace posibilitando una mayor y más flexible adecuación a la realidad y, en particular, al rendimiento neto de la actuación de que se trate o del ámbito de referencia en que se inserte, aspecto éste que hasta ahora no era tenido en cuenta.

Criterios de valoración del suelo y edificaciones, a efectos reparcelatorios, expropiatorios y de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Desde la Ley de 1956, la legislación del suelo ha establecido ininterrumpidamente un régimen de valoraciones especial que desplaza la aplicación de los criterios generales de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954. Lo ha hecho recurriendo a criterios que han tenido sin excepción un denominador común: el de valorar el suelo a partir de cuál fuera su

clasificación y categorización urbanísticas, esto es, partiendo de cuál fuera su destino y no su situación real.

Ello es perfectamente posible desvinculando clasificación y valoración. Debe valorarse lo que hay, no lo que el plan dice que puede llegar a haber en un futuro incierto.

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

La Ley contiene diversas medidas de garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria. Son muchas y autorizadas las voces que, desde la sociedad, el sector, las Administraciones y la comunidad académica denuncian la existencia de prácticas de retención y gestión especulativas de suelos que obstruyen el cumplimiento de su función y, en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

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

ANEXO II- Justificación de la Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. (Extracto del Preámbulo)

La tradición urbanística española, como ya reconoció el legislador estatal en la Ley 8/2007, de Suelo, se ha volcado fundamentalmente en la producción de nueva ciudad, descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes.

Estas otras intervenciones son mucho más complejas, tanto desde el punto de vista social como económico; complejidad que se agrava en el momento presente a consecuencia de un contexto desfavorable para la financiación pública, debido a los procesos de estabilización presupuestaria, y también para la financiación privada, por las restricciones en el acceso a los créditos, derivadas de la crisis del sector financiero y del empobrecimiento de muchas familias a consecuencia de los altos niveles de desempleo.

...será muy difícil que los sectores inmobiliario y de la construcción puedan contribuir al crecimiento de la economía española y a la generación de empleo si continúan basándose, principalmente y con carácter general, en la transformación urbanística de suelos vírgenes y en la construcción de vivienda nueva.

Pero aún en el caso de que así fuera, la legislación vigente ya da cumplida respuesta a estos procesos, mientras que no existe un desarrollo en igual medida que permita sustentar las operaciones de rehabilitación y las de regeneración y renovación urbanas, en las que, además, todavía persisten obstáculos legales que impiden su puesta en práctica o, incluso, su propia viabilidad técnica y económica. Es preciso, por tanto, generar un marco normativo idóneo para dichas operaciones, que no sólo llene las lagunas legales actualmente existentes, sino que remueva los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y que propicie la generación de ingresos propios para hacer frente a las mismas.

*Dentro de este marco, los **objetivos** perseguidos por esta Ley son los siguientes:*

*En **primer lugar**, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible.*

*En **segundo lugar**, ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas.*

*En **tercer lugar**, fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad, tanto en la edificación, como en el suelo, acercando nuestro marco normativo al marco europeo, sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética.*

*La Ley describe su **objeto**, que consiste en regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible y competitivo del medio urbano, así como el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan 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 calidad de vida y la efectividad de su derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.*

...Asimismo, se refiere a las políticas que los poderes públicos, dentro del ámbito de sus competencias, deberán formular y desarrollar, en el marco de los principios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional.

*...la ley contiene la regulación básica del **Informe de Evaluación de los Edificios**, pero supera algunas de sus insuficiencias... Entre ellas, la que lo identificaba plenamente con la Inspección Técnica de Edificios regulada por las Comunidades Autónomas y por algunos Ayuntamientos y, precisamente, a sus únicos efectos.*

*...la **regulación de las actuaciones sobre el medio urbano**, desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas, identificando los sujetos legitimados para participar en ellas y ofreciendo nuevos instrumentos que, sin duda, contribuirán a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativa tan necesaria en estos casos. La Ley amplía las facultades reconocidas a las comunidades de vecinos, agrupaciones de propietarios y cooperativas de viviendas, para actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber legal de conservación, e introduce los instrumentos de gestión y los mecanismos de cooperación interadministrativa*

Especialmente relevante, a efectos urbanísticos, sería la Disposición Final Duodécima de la Ley 3R, que incluye una importante modificación de la ley de suelo RDL 2/08, que se justifica de esta forma:

*...Se **completa la regulación del deber legal de conservación**, para sistematizar los tres niveles que ya, de conformidad con la legislación vigente, lo configuran:*

Un primer nivel básico o estricto, en el que el deber de conservación conlleva, con carácter general, el destino a usos compatibles con la ordenación territorial y urbanística y la necesidad de garantizar la seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. Además, el deber legal de conservación también contiene la necesidad de satisfacer los requisitos básicos de la edificación de la LOE, sin que el cumplimiento de estos requisitos signifique, con carácter general, la aplicación retroactiva del CTE.

Un segundo nivel, en el que el deber de conservación incluye los trabajos y obras necesarios para adaptar y actualizar progresivamente las edificaciones, en particular las instalaciones, a las normas legales que les vayan siendo explícitamente exigibles en cada momento.

Y un tercer nivel, en el que se define con mayor precisión y se perfila más específicamente, el carácter de las obras adicionales incluidas dentro del propio deber de conservación, por motivos de interés general, desarrollando lo que la Ley de Suelo definió como «mejora». Se distinguen así dos supuestos: los tradicionales motivos turísticos o culturales, que ya forman parte de la legislación urbanística autonómica, y la mejora para la calidad y sostenibilidad del medio urbano, y que puede consistir en la adecuación parcial, o completa, a las exigencias básicas establecidas en el CTE.

Otro objetivo que persigue la reforma del texto refundido de la Ley de Suelo es el de eliminar las cargas urbanísticas injustificadas que existen en relación con los suelos ya

urbanizados y que impiden llevar a la práctica las actuaciones reguladas por esta Ley. En este sentido, se completa la escueta regulación contenida respecto del suelo en situación de urbanizado, con el objeto de permitir su utilización instrumental al servicio del estatuto jurídico básico de la propiedad del suelo y del régimen de valoraciones e indemnizaciones.

Se pretende también limitar, a aquellos efectos, la posible consideración como suelos en situación de urbanizados de determinados suelos que, incluso al amparo del planeamiento urbanístico, y sobre la base de su clasificación como suelos urbanos en su categoría de no consolidados, en absoluto la tienen, tanto de conformidad con la definición estatal, como con la propia regulación autonómica. Esta modificación se complementa con la derogación del artículo 2 del Reglamento de valoraciones,.. que ya se considera incompatible con la modificación legal.

Respecto a las **actuaciones de transformación urbanística**, se introducen modificaciones tendentes a adecuar sus actuales parámetros a la realidad del medio urbano. Para ello, a las actuaciones de dotación, se añaden las denominadas «actuaciones edificatorias», que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria.

Se establecen reajustes entre nuevas dotaciones y los incrementos de edificabilidad o densidad y los cambios de uso. También se adapta a este nuevo régimen, el de los deberes urbanísticos, a la vez que se incorpora en la documentación de los instrumentos de planificación que comprendan la ordenación de dichas intervenciones, una memoria de sostenibilidad económica cuyo objeto será asegurar, con carácter previo a la ejecución de las mismas, que se produce un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas.

Con la misma idea de flexibilizar, se incluye una modificación en la regla básica estatal que, desde el año 2007, ha tratado de garantizar una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, exigiendo un 30 % de la edificabilidad residencial prevista, en todos los suelos que fuesen objeto de actuaciones de urbanización. Esta regla, que se aplicaba por igual a los suelos urbanos y a los suelos urbanizables, se flexibiliza de manera específica cuando la actuación se realiza sobre suelo en situación de urbanizado, con la idea de asegurar en la mayor medida posible la ya complicada viabilidad de las operaciones de renovación urbana que impliquen una reurbanización del ámbito de actuación.

Por último, se incluyen también normas excepcionales para aquellos supuestos en los que la actuación se proyecta sobre zonas muy degradadas de las ciudades, o con un porcentaje de infravivienda muy elevado, en los que, tanto la inexistencia de suelos disponibles en su entorno inmediato para dotar de coherencia a los deberes de entrega de suelo, como el cumplimiento de determinadas cargas, podrían frustrar su finalidad prioritaria.

ANEXO III.

Índice del texto refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana

Título preliminar. Disposiciones generales.

Artículo 1. Objeto de esta ley.

Artículo 2. Definiciones.

Artículo 3. Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Artículo 4. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

Título I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos.

Capítulo I. Estatuto básico del ciudadano.

Artículo 5. Derechos del ciudadano.

Artículo 6. Deberes del ciudadano.

Capítulo II. Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística.

Artículo 7. Actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias.

Artículo 8. Iniciativa pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

Artículo 9. Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias. *(aptdos. 1 y 3 nullos por STC)*

Artículo 10. Asociaciones administrativas.

Capítulo III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo.

Artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo. *(afectado STC)*

Artículo 12. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

Artículo 13. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural: facultades.

Artículo 14. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: facultades.

Artículo 15. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

Artículo 16. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación: deberes y cargas.

Artículo 17. Contenido del derecho de propiedad del suelo en situación de urbanizado: deberes y cargas.

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.

Título II. Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Capítulo I. Bases del régimen del suelo.

Artículo 20. Criterios básicos de utilización del suelo.

Artículo 21. Situaciones básicas del suelo.

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. *(aptdos 5a hasta 5e, nullos STC)*

Capítulo II. Reglas procedimentales comunes y normas civiles.

Artículo 23. Operaciones de distribución de beneficios y cargas.

Artículo 24. Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano. (*aptdos 2y3 Nulos STC*)

Artículo 25. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística.

Artículo 26. Formación de fincas y parcelas, relación entre ellas y complejos inmobiliarios.

Artículo 27. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

Artículo 28. Declaración de obra nueva.

Título III. El Informe de Evaluación de los Edificios.

Artículo 29. El Informe de Evaluación de los Edificios. (*Nulo, excepto aptdo 1 STC*)

Artículo 30. Capacitación para suscribir el Informe de Evaluación de los Edificios. (*Nulo STC*)

Título IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas.

Artículo 31. Cooperación interadministrativa.

Artículo 32. Organización de la cooperación.

Artículo 33. Convenios para la financiación de las actuaciones.

Título V. Valoraciones.

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.

Título VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.

Artículo 42. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística.

Artículo 43. Justiprecio.

Artículo 44. Ocupación e inscripción en el Registro de la Propiedad.

Artículo 45. Adquisición libre de cargas.

Artículo 46. Modalidades de gestión de la expropiación.

Artículo 47. Supuestos de reversión y de retasación.

Artículo 48. Supuestos indemnizatorios.

Título VII. Función social de la propiedad y gestión del suelo.

Capítulo I. Venta y sustitución forzosas.

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

Artículo 50. Régimen de la venta o sustitución forzosas.

Capítulo II. Patrimonios públicos de suelo.

Artículo 51. Noción y finalidad.

Artículo 52. Destino.

Capítulo III. Derecho de superficie.

Artículo 53. Contenido, constitución y régimen.

Artículo 54. Transmisión, gravamen y extinción.

Título VIII. Régimen jurídico.

Capítulo I. Actuaciones ilegales y con el Ministerio Fiscal.

Artículo 55. Actos nulos de pleno derecho.

Artículo 56. Infracciones constitutivas de delito.

Capítulo II. Peticiones, actos y acuerdos.

Artículo 57. Peticiones.

Artículo 58. Administración demandada en subrogación.

Artículo 59. Ejecución forzosa y vía de apremio.

Artículo 60. Revisión de oficio.

Capítulo III. Acciones y recursos.

Artículo 61. Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística.

Artículo 62. Acción pública.

Artículo 63. Acción ante Tribunales ordinarios.

Artículo 64. Recurso contencioso-administrativo.

Capítulo IV. Registro de la Propiedad.

Artículo 65. Actos inscribibles.

Artículo 66. Certificación administrativa.

Artículo 67. Clases de asientos.

Artículo 68. Expedientes de distribución de beneficios y cargas.

Disposiciones adicionales.

Disposición adicional primera. Sistema de información urbana y demás información al servicio de las políticas públicas para un medio urbano sostenible.

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

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

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

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

Disposición adicional sexta. Suelos forestales incendiados.

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

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

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

Disposición adicional décima. Actos promovidos por la Administración General del Estado.

Disposición adicional undécima. Catastro inmobiliario.

Disposición adicional duodécima. Infracciones en materia de certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Disposición adicional décimo tercera. Sanciones en materia de certificación energética de edificios y graduación.

Disposiciones transitorias.

Disposición transitoria primera. Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida y regla temporal excepcional.

Disposición transitoria segunda. Calendario para la realización del Informe de Evaluación de los Edificios. (Nula STC)

Disposición transitoria tercera. Valoraciones.

Disposición transitoria cuarta. Criterios mínimos de sostenibilidad.

Disposiciones finales.

Disposición final primera. Cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios. (*Nula STC*)

Disposición final segunda. Título competencial y ámbito de aplicación.

Disposición final tercera. Desarrollo.

AÑO	Hitos históricos de la LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL	Observaciones
ANTECEDENTES		
1836	Ley sobre Enajenación Forzosa de la propiedad particular en beneficio público.	Primer antecedente
1846	R.O. del Ministerio de Gobernación sobre Planos Geométricos de las ciudades.(Mº G: Pedro J. Pidal)	Primer intento de ordenación urbanística
1861	Proyecto de Ley de Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las Poblaciones (Ley Posada Herrera)	Primera iniciativa completa que no llegó a aprobarse.
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA		
1864	Ley de Ensanche de Poblaciones de 29 de junio, fijando las reglas que han de observarse en las obras para ensanche de las poblaciones. Mº Gobernación (Cánovas del Castillo)	Nacimiento del Derecho Urbanístico Español.
1876	Ley de Ensanche	
1892	Reforma Ley Ensanche (Madrid y Barcelona)	
1895	Ley Especial para aplicación a Cartagena	
1895	Ley de Saneamiento y Reforma Interior de Poblaciones	y su Reglamento (vigencia, 60 años)
1956	Ley de 12 de mayo sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	Primer Código Urbanístico (vigencia, 19 años)
1975	Ley 19/1975 de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	Texto Refundido y Reglamentos constituyen un Corpus Normativo completo.
1976	Texto Refundido aprobado por R.D. 1346/1976 de 9 de abril.	(vigencia, 15 años)
1978	Reglamento de Planeamiento (R.D. 2159 de 23 de junio)	
1978	Reglamento de Disciplina Urbanística (R.D. 2187, de 23 de junio)	
1978	Reglamento de Gestión Urbanística (R.D.3288, de 25 de agosto)	
1978	Constitución Española.	
1982	Estatutos Autonómicos. Transferencias de competencias urbanísticas.	
1990	Ley 8/90, de 25 de julio de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones.	Primer texto tras la Constitución y las Autonomías.
1992	Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (R.D.L. 1/92, de 26 de junio)	(vigencia, 7 años)
1997	Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo.	Declara inconstitucional gran parte de la Ley 1/92
1997	Ley 7/97 Medidas Liberalizadoras	Conjunto de medidas para liberalización del suelo, desarrollado por la mayor parte de las CC.AA.
1998	Ley 6/98, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, de 13 de abril.	(vigencia, 10 años)
2000	R.D.L. 4/2000, modificaciones.	
2003	Ley 10/2003, de Medidas Urgentes de liberalización en el Sector Inmobiliario	
2007	Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo	
2008	R.D.L. 2/08, de 20 de junio, Texto Refundido de la Ley de Suelo	Texto integrador de los restos de la ley 1/92.
2011	Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, de aprobación del Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo	Vigente con modificaciones
2013	Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.	Texto complejo que modifica el RDL 2/08
2015	RDL 7/2015, de 30 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana	Texto vigente refundido y completo.

ANEXO V

Bibliografía básica.

RESUMEN HISTÓRICO DEL URBANISMO EN ESPAÑA. Javier García Bellido y otros. IEAL.1968.

CIUDAD Y TERRITORIO. Siglo y medio de urbanismo en España. nº 107-108. Ministerio de Fomento. 1996.

Véase especialmente:

- EDITORIAL: Siglo y medio de singularidades en el Urbanismo español. Javier García Bellido.
- Estudios sobre derecho urbanístico español de Martín Bassols Coma
- Circunstancias históricas en la gestación de la Ley de 1956. Pedro Bidagor Lasarte.
- La primera reforma de la Ley del suelo. 1956-1975. Francisco Perales Madueño.
- Constitución y democracia 1976-1996. La segunda reforma de la Ley del Suelo. Ángel Menéndez Rexach.
- Apuntes para una interpretación del sistema legal urbanístico español en clave histórica. Luciano Parejo Alfonso.
- Evolución del Planeamiento urbanístico. 1846-1996. Fernando de Terán Troyano.
- DOCUMENTACIÓN JURÍDICA. Síntesis cronológica de siglo y medio de legislación urbanística estatal española. 1846-1996. Ángela de la Cruz Mera.

CIUDAD Y TERRITORIO. Suelo y Urbanismo, su polémica actual. Nº 103. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 1995.

CIUDAD Y TERRITORIO. Sobre la nueva ley estatal de régimen de suelo y valoraciones. Nºs 113-114. Ministerio de Fomento. 1997.

CIUDAD Y TERRITORIO. Ley de Suelo. Nºs 152-153. Ministerio de Vivienda. 2007.

COMENTARIOS A LA LEY DEL SUELO. Vol I y II. Jesús González Pérez y otros. Aranzadi. 2007.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA: Conceptos, herramientas y prácticas. Julián Esteban Noguera. Ed. Electa. Colección Espacio Público. Barcelona. 2004.