

## ÍNDICE

<b>Abreviaturas utilizadas</b> . . . . .	17
--	----

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

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

1. La regulación del suelo, en el marco de la Constitución ambiental. . . . .	19
2. La centralidad del principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. . . . .	28
3. Mayor transparencia y eficiencia en los mercados de suelo . .	37
4. Bases novedosas de la protección medioambiental. . . . .	44
5. Estatuto de ciudadanía y cohesión social del medio urbano .	52
6. Renovación institucional: entre el Derecho europeo y el autonómico . . . . .	56

INTRODUCCIÓN . . . . .	59
------------------------	----

**LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO**

<b>Exposición de Motivos</b> . . . . .	65
--	----

TÍTULO PRELIMINAR  
**DISPOSICIONES GENERALES**

<b>Artículo 1.</b> <i>Objeto de esta ley</i> . . . . .	75
<b>Artículo 2.</b> <i>Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.</i>	78
1. Introducción. . . . .	79

2. El fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (apdo. 1) . . . . .	80
3. La desagregación del principio de desarrollo sostenible en objetivos, directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo (apdo. 2). . . . .	85
4. La otra cara del principio de desarrollo sostenible: el mandato a y el deber de los poderes públicos para la efectividad del estatuto del ciudadano (apdo. 3) . . . . .	86
<b>Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística. . .</b>	<b>87</b>
1. El contenido dispositivo del precepto. . . . .	88
2. La naturaleza de la ordenación territorial y urbanística y sus consecuencias (apdo. 1). . . . .	89
3. La regulación por Ley autonómica de la ordenación territorial y urbanística (apdo. 2) . . . . .	94
4. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo (apdo. 3) . . . . .	97

## TÍTULO I

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

<b>Artículo 4. Derechos del ciudadano. . . . .</b>	<b>99</b>
1. Introducción. . . . .	100
2. Derechos ambientales de libertad y de prestación [letras a) y b)]. . . . .	101
3. Derechos de participación [letras c) a f)]. . . . .	103
<b>Artículo 5. Deberes del ciudadano . . . . .</b>	<b>104</b>
<b>Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación. . . . .</b>	<b>106</b>
1. Introducción. . . . .	107
2. Iniciativa privada en la urbanización [letras a) y b)]. . . . .	107
3. Iniciativa privada en la edificación [letra c)]. . . . .	113
<b>Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo . .</b>	<b>114</b>

<b>Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.</b>	115
1. Facultades contenidas en el derecho (apdo. 1)	116
2. Objeto del derecho (apdo. 2)	117
<b>Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.</b>	118
1. Deberes generales de uso y conservación (apdo. 1)	119
2. Deberes específicos en el suelo rural no sometido a transformación (apdo. 2)	121
3. Deberes específicos en el suelo rural sometido a transformación (apdo. 3)	122

## TÍTULO II

### BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO

<b>Artículo 10. Criterios básicos de utilización del suelo.</b>	123
1. Introducción; el sentido y alcance de las bases del régimen del suelo en el sistema de la Ley	124
2. Los criterios básicos de utilización del suelo (párr. 1.º)	125
3. El primer criterio: la satisfacción adecuada de las necesidades sociales que justifiquen la transformación del suelo mediante la urbanización y la preservación del suelo no preciso a tal fin [letra a)]	129
4. El segundo criterio: la adecuación y suficiencia del suelo con destino a los usos productivos y residenciales [letra b)]	135
5. El tercer y último criterio: establecimiento de la ordenación de los usos según una estimativa básica [letra c)].	143
<b>Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística.</b>	145
1. El sentido y alcance del precepto	146
2. Las reglas procedimentales: el trámite de información pública (apdos. 1 y 2)	147
3. Las reglas procedimentales: el incumplimiento del plazo máximo para resolver en los procedimientos de iniciativa particular como demora injustificada desencadenante de responsabilidad patrimonial (apdo. 4)	150
4. Las reglas procedimentales: el plazo máximo para resolver y el efecto de su transcurso sin resolución expresa en los procedi-	

mientos bifásicos iniciados de oficio en que intervengan dos Administraciones públicas (apdo. 5) . . . . .	152
5. El régimen de los actos y los instrumentos: publicación y publicidad (apdos. 1, inciso final, y 3) . . . . .	156
<b>Artículo 12. Situaciones básicas del suelo . . . . .</b>	<b>159</b>
1. Introducción: sentido y alcance de la distinción de dos situaciones básicas del suelo; consecuencias de ésta para la ordenación territorial y urbanística. . . . .	160
2. Las situaciones básicas y la colocación de todo el suelo en una de ellas (apdo. 1) . . . . .	162
3. La situación básica de suelo rural (apdo. 2) . . . . .	163
4. La situación básica de suelo urbanizado (apdo. 3) . . . . .	170
<b>Artículo 13. Utilización del suelo rural . . . . .</b>	<b>173</b>
1. Introducción. . . . .	175
2. El régimen básico de la utilización del suelo rural preservado de su transformación urbanística por la concurrencia de valores dignos de protección (apdo. 4) . . . . .	176
3. El régimen básico del suelo rural con las características propias del medio rural, comprensivo, en todo caso, del innecesario e inidóneo para satisfacer las necesidades de transformación urbanística (apdos. 1 y 2) . . . . .	179
4. El régimen básico de la utilización del suelo rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística permitan su paso a la situación de suelo urbanizado (apdo. 3) . . . . .	181
<b>Artículo 14. Actuaciones de transformación urbanística . . . . .</b>	<b>184</b>
1. Introducción; el tratamiento de las actuaciones de transformación urbanística. . . . .	185
2. La categoría básica de las actuaciones de transformación urbanística y las clases, asimismo básicas, de éstas (apdo. 1) . . . . .	187
3. La iniciación y la terminación de las actuaciones subsumibles en la clase de las actuaciones de urbanización (apdo. 2) . . . . .	188
<b>Artículo 15. Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano . . . . .</b>	<b>195</b>
1. Introducción. . . . .	197
2. La preceptiva evaluación de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística (apdo. 1) . . . . .	198

3.	Las reglas especiales de evaluación de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización (apdos. 2, 3, 4 y 6) . . .	199
4.	El preceptivo informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (apdo. 5) . . . . .	207
<b>Artículo 16. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística . . . . .</b>		
1.	La principal novedad: la titularidad de los deberes ligados a la promoción de las actuaciones (apdo. 1, inciso inicial) . . . . .	211
2.	Los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística [apdo. 1, letras a) a f)] . . . . .	212
3.	La afectación real de los terrenos al cumplimiento de los deberes legales (apdo. 2, inciso inicial) . . . . .	220
4.	La presunción legal del cumplimiento de los deberes legales inherentes a las actuaciones de transformación urbanística y sus consecuencias (apdo. 2, inciso final) . . . . .	220
5.	El régimen básico de validez de los convenios o negocios jurídicos celebrados en relación con una actuación (apdo. 3) . . .	222
<b>Artículo 17. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas . . . . .</b>		
1.	La definición legal de finca y de parcela y el supuesto especial del complejo inmobiliario (apdos. 1, 3 y 4) . . . . .	228
2.	El régimen básico de la división o segregación de fincas; su extensión a la enajenación de participaciones indivisas que confieran derechos de utilización exclusiva de porciones (apdo. 2) . . . . .	232
3.	La subrogación y el reparto de fincas como efecto típico de la distribución de beneficios y cargas (apdo. 5) . . . . .	234
<b>Artículo 18. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos. . . . .</b>		
1.	Introducción. . . . .	236
2.	La no modificación por la transmisión de las fincas de la posición de quien sea en cada momento el propietario del suelo (apdo. 1) . . . . .	237
3.	Los datos de obligatoria consignación en el título de la transmisión de fincas; la consecuencia de su omisión (apdos. 2, 3, 4 y 5) .	238
<b>Artículo 19. Declaración de obra nueva . . . . .</b>		
		240

TÍTULO III  
VALORACIONES

<b>Artículo 20. <i>Ámbito del régimen de valoraciones</i></b> . . . . .	247
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	248
2. La determinación del ámbito objetivo del sistema de valoración (apdo. 1). . . . .	249
3. La referencia temporal de las valoraciones (apdo. 2) . . . . .	253
<b>Artículo 21. <i>Criterios generales para la valoración de inmuebles</i></b> . . . . .	254
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	256
2. Metodología de valoración . . . . .	257
2.1. La correspondencia del valor del suelo (apdo. 1) . . . . .	257
2.2. La forma de tasación del suelo (apdo. 2) . . . . .	257
2.3. La tasación independiente de las edificaciones, construcciones e instalaciones, sembrados y plantaciones (apdo. 3). . . . .	261
2.4. La valoración de las concesiones y los derechos reales sobre inmuebles (apdo. 4) . . . . .	263
<b>Artículo 22. <i>Valoración en el suelo rural</i></b> . . . . .	264
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	264
2. Metodología de valoración . . . . .	266
2.1. La tasación de terrenos [apdo. 1.a)] . . . . .	267
2.2. La tasación independiente, si procede, de las edificaciones, construcciones e instalaciones [apdo. 1.b)] . . . . .	270
2.3. La tasación de las plantaciones y los sembrados y las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos [apdo.1.c)]. . . . .	279
2.3.1. La valoración de plantaciones y sembrados . . . . .	280
2.3.2. La valoración de arrendamientos . . . . .	281
2.3.3. La valoración del derecho de realojo y retorno. . . . .	283
2.3.4. La valoración de derechos reales sobre inmuebles . . . . .	283
2.3.5. La valoración de las concesiones administrativas . . . . .	285
<b>Artículo 23. <i>Valoración en el suelo urbanizado</i></b> . . . . .	286
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	287
2. Metodologías de valoración . . . . .	291
2.1. La valoración del suelo no edificado (apdo. 1) . . . . .	291
2.2. La valoración del suelo edificado o en curso de edificación (apdo. 2) . . . . .	300
2.3. La valoración del suelo sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización (apdo. 3) . . . . .	302

<b>Artículo 24. <i>Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización</i></b> . . . . .	303
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	304
2. Método de valoración . . . . .	308
2.1. La valoración de la facultad de participar en la ejecución de actuaciones de nueva urbanización (apdo. 1). . . . .	309
2.2. La indemnización por impedimento del ejercicio de la facultad de participación (apdo. 2) . . . . .	310
<b>Artículo 25. <i>Indemnización de la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación</i></b> . . . . .	314
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	315
2. Metodología de valoración . . . . .	317
2.1. Los gastos indemnizables y su tasación (apdo. 1) . . . . .	318
2.2. La valoración de las actuaciones de urbanización en curso de ejecución (apdo. 2) . . . . .	320
2.3. La indemnización del promotor retribuido en metálico (apdo. 3) . . . . .	328
2.4. La indemnización de los propietarios de suelo que no estén al corriente en el cumplimiento de deberes y obligaciones (apdo. 4) . . . . .	329
<b>Artículo 26. <i>Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas</i></b> . . . . .	330
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	330
2. La valoración de las aportaciones de suelo de los propietarios (apdo. 1) . . . . .	332
3. La valoración de participaciones en la actuación insuficientes para la participación en la adjudicación de parcelas resultantes (apdo. 2) . . . . .	333
<b>Artículo 27. <i>Régimen de la valoración</i></b> . . . . .	336

#### TÍTULO IV

### EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

<b>Artículo 28. <i>Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística</i></b> . . . . .	339
1. Introducción. . . . .	340

2. La función de la expropiación forzosa por razón de la ordenación territorial y urbanística (apdo. 1) . . . . .	342
3. La legitimación de la expropiación (apdo. 2) . . . . .	345
4. La fijación del justiprecio y su pago en especie (apdo. 3) . . . . .	345
5. La ocupación de fincas o bienes y su inscripción en el Registro de la Propiedad (apdo. 4) . . . . .	346
<b>Artículo 29. Supuestos de reversión y de retasación.</b> . . . . .	348
1. Introducción. . . . .	349
2. Los supuestos de reversión [apdos. 1, 2.a) y 3] . . . . .	351
3. El supuesto de retasación [apdo. 2, letra b)]. . . . .	359
<b>Artículo 30. Supuestos indemnizatorios</b> . . . . .	360

## TÍTULO V

### FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y GESTIÓN DEL SUELO

#### CAPÍTULO I

##### Venta y sustitución forzosas

<b>Artículo 31. Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas</b> . . . . .	373
<b>Artículo 32. Régimen de la venta o sustitución forzosas</b> . . . . .	375

#### CAPÍTULO II

##### Patrimonios públicos de suelo

<b>Artículo 33. Noción y finalidad</b> . . . . .	377
<b>Artículo 34. Destino</b> . . . . .	380

#### CAPÍTULO III

##### Derecho de superficie

<b>Artículo 35. Contenido, constitución y régimen</b> . . . . .	384
<b>Artículo 36. Transmisión, gravamen y extinción</b> . . . . .	386

## DISPOSICIONES ADICIONALES

<b>Disposición adicional primera.</b> <i>Sistema de información urbana</i> . . . . .	389
<b>Disposición adicional segunda.</b> <i>Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas</i> . . . . .	390
<b>Disposición adicional tercera.</b> <i>Potestades de ordenación urbanística en Ceuta y Melilla</i> . . . . .	391
<b>Disposición adicional cuarta.</b> <i>Gestión de suelos del patrimonio del Estado</i> . . . . .	393
1. Colaboración del patrimonio del Estado con las políticas de vivienda (apdos. 1, 4 y 5) . . . . .	395
2. Participación del Estado en la equidistribución urbanística de beneficios y cargas (apdos. 2 y 3) . . . . .	397
<b>Disposición adicional quinta.</b> <i>Modificación del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954</i> . . . . .	399
<b>Disposición adicional sexta.</b> <i>Suelos forestales incendiados</i> . . . . .	400
<b>Disposición adicional séptima.</b> <i>Reglas para la capitalización de rentas en el suelo rural</i> . . . . .	402
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	403
2. La capitalización de la renta anual (apdo. 1) . . . . .	404
3. El tipo de capitalización y los valores mínimos del suelo rural (apdo. 2) . . . . .	405
<b>Disposición adicional octava.</b> <i>Participación del Estado en la ordenación territorial y urbanística</i> . . . . .	405
<b>Disposición adicional novena.</b> <i>Modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local</i> . . . . .	408
1. Introducción: sentido y alcance de las modificaciones de la LRBRL . . . . .	412
2. La alteración de la distribución interna, en los Municipios, de las atribuciones en materia de ordenación territorial y urbanística y de enajenación de bienes municipales (modificación del art. 22.2 LRBRL) . . . . .	414
3. La publicidad de determinados datos relativos al tráfico jurídico previo de los bienes afectados por una modificación de la orde-	

nación territorial y urbanística a ellos aplicable y, en general, de los instrumentos de dicha ordenación (nuevo art. 70 ter) . . . .	415
4. Régimen de incompatibilidades y limitación en las actividades, así como declaración de bienes y actividades, de miembros de los órganos de gobierno y personal al servicio de las entidades locales (apdos. 7 —modificado— y 8 —nuevo— del art. 75 y nueva disp. ad. 5. <sup>a</sup> ) . . . . .	417

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

<b>Disposición transitoria primera.</b> <i>Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida</i> . . . . .	421
<b>Disposición transitoria segunda.</b> <i>Deberes de las actuaciones de dotación</i> . . . . .	423
<b>Disposición transitoria tercera.</b> <i>Valoraciones</i> . . . . .	427
1. Consideraciones generales y antecedentes legislativos . . . . .	427
2. Aplicación por razón del tiempo de las reglas de valoración (apdo. 1) . . . . .	428
3. La valoración de los terrenos con condiciones de desarrollo fijadas a la entrada en vigor de la Ley (apdo. 3) . . . . .	429
4. Los criterios y método de cálculo de la valoración hasta el desarrollo reglamentario de la Ley (apdo. 3) . . . . .	430
<b>Disposición transitoria cuarta.</b> <i>Criterios mínimos de sostenibilidad.</i> . . . . .	430

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA

<b>Disposición derogatoria única.</b> <i>Derogación normativa</i> . . . . .	431
---	-----

## DISPOSICIONES FINALES

<b>Disposición final primera.</b> <i>Carácter del contenido dispositivo de esta Ley</i> . . . . .	434
<b>Disposición final segunda.</b> <i>Delegación legislativa</i> . . . . .	438
<b>Disposición final tercera.</b> <i>Desarrollo</i> . . . . .	439
<b>Disposición final cuarta.</b> <i>Entrada en vigor</i> . . . . .	440