

## ÍNDICE

<b>Abreviaturas utilizadas</b> . . . . .	21
<b>Presentación</b> . . . . .	23

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

MARCOS VAQUER CABALLERÍA

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

1.	El Real Decreto Legislativo aprobatorio del TRLdS08 . . .	80
1.1.	Consideraciones generales. . . . .	80
1.2.	El efecto derogatorio y la determinación de la entrada en vigor . . . . .	92
2.	El texto refundido. . . . .	93
II. EL TEXTO REFUNDIDO . . . . .		99
TÍTULO PRELIMINAR		
<b>DISPOSICIONES GENERALES</b>		
<b>Artículo 1.</b>	<b><i>Objeto de esta Ley</i></b> . . . . .	99
<b>Artículo 2.</b>	<b><i>Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.</i></b>	116
1.	Introducción. . . . .	118
2.	El fin común de las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo (apdo. 1) .	118
3.	La desagregación del principio de desarrollo sostenible en objetivos, directrices y criterios para el orden en la ocupación y utilización del territorio y el suelo (apdo. 2) . . . . .	123
4.	La otra cara del principio de desarrollo sostenible: el mandato a y el deber de los poderes públicos para la efectividad del esta- tuto del ciudadano (apdo. 3) . . . . .	125
<b>Artículo 3.</b>	<b><i>Ordenación del territorio y ordenación urbanística.</i></b> . .	125
1.	El contenido dispositivo del precepto. . . . .	126
2.	La naturaleza de la ordenación territorial y urbanística y sus consecuencias (apdo. 1) . . . . .	127
3.	La regulación por Ley autonómica de la ordenación territorial y urbanística (apdo. 2). . . . .	132
4.	La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo (apdo. 3) . . . . .	135

## TÍTULO I

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

<b>Artículo 4.</b>	<b><i>Derechos del ciudadano.</i></b> . . . . .	137
1.	Introducción. . . . .	138

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

## TÍTULO II

### BASES DEL RÉGIMEN DEL SUELO

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

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

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

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

## TÍTULO III

## VALORACIONES

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

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

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

#### TÍTULO IV

### EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

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

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

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

CAPÍTULO I

**Venta y sustitución forzosas**

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

CAPÍTULO II

**Patrimonios públicos de suelo**

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

CAPÍTULO III

**Derecho de superficie**

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

TÍTULO VI  
RÉGIMEN JURÍDICO

CAPÍTULO I

**Actuaciones con el Ministerio Fiscal**

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

CAPÍTULO II

**Peticiones, actos y acuerdos**

Artículo 43. *Peticiones*. . . . . 491

Artículo 44. *Administración demandada en subrogación*. . . . . 492

Artículo 45. *Ejecución forzosa y vía de apremio* . . . . . 493

Artículo 46. *Revisión de oficio* . . . . . 495

CAPÍTULO III

**Acciones y recursos**

Artículo 47. *Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística* . . . . . 497

Artículo 48. *Acción pública* . . . . . 498

Artículo 49. *Acción ante Tribunales ordinarios* . . . . . 500

Artículo 50. *Recurso contencioso-administrativo*. . . . . 501

CAPÍTULO IV

**Registro de la Propiedad**

Artículo 51. *Actos inscribibles*. . . . . 505

Artículo 52. *Certificación administrativa* . . . . . 508

Artículo 53. *Clases de asientos* . . . . . 509

Artículo 54. *Expedientes de distribución de beneficios y cargas* . . 510

## DISPOSICIONES ADICIONALES

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

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

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

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

## DISPOSICIONES FINALES

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