

JUSTIFICACIÓN

I

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 el bloque de la constitucionalidad, según ha sido interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, resulta que a las Comunidades Autónomas les corresponde arbitrar sus propias instituciones, técnicas y medidas legales 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 Comunidades Autónomas han de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Hace falta, pues, una Ley estatal innovadora que, en lugar de mirar al pasado, se oriente hacia el futuro y sienta un marco común estable y único en el que la autonomía pueda coexistir con la igualdad. Para ello, esta Ley prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y 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.

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 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 en su artículo 47. 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 rústico como urbano. En suma, la Ley se propone garantizar en estas materias las condiciones básicas del *status* de ciudadanía en la sociedad actual.

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 Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática del Medio Ambiente Urbano, para lo que propone un modelo de ciudad compacta y advierte de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa: 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 rústico 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 en modo alguno fruto de modelos arbitristas que la ignoren o la dejen a albur de iniciativas guiadas exclusivamente por el interés económico.

II

El Título I de la Ley se dedica a aspectos generales, tales como la definición de su objeto y la enunciación de algunos principios que la vertebran, de acuerdo con la filosofía expuesta en el apartado anterior.

III

Por razones tanto conceptuales como competenciales, la primera materia específica de que se ocupa la Ley es la del estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, a los que dedica su Título II, y que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado. Con este objeto, 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. Esto supuesto, 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 encomendarse a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente 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 retardar 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.

IV

Correlativos de los derechos de las personas son los deberes básicos de las Administraciones con que la Ley abre su Título III.

La progresiva complejidad de los procedimientos administrativos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución, inducida en parte por requerimientos de calidad impuestos por el Derecho comunitario europeo como la evaluación ambiental de planes y proyectos, debe sin duda acompañarse de medidas que aseguren una participación ciudadana y una concertación interadministrativa efectivas y la necesaria agilidad de tramitación que demanda el sector para atender las necesidades sociales. Dichas medidas son en su mayor parte de competencia autonómica y las leyes en la materia están avanzando en su adopción. Desde esta Ley y en el marco de las competencias que en ella se ejercen se proponen, no obstante, algunas reglas básicas consideradas necesarias para favorecer la mencionada participación y el cumplimiento de los plazos máximos para resolver.

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 -rústica 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 possibilitando 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.

y

El Título IV aborda los criterios de valoración del suelo y las construcciones y edificaciones, a efectos expropiatorios, reparcelatorios y de responsabilidad patrimonial. 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. Unas veces se ha pretendido con ello aproximar las valoraciones al mercado, presumiendo que en el mercado del suelo no se producen fallos ni tensiones especulativas, contra las que los poderes públicos deben luchar por imperativo constitucional. Se llegaba así a la paradoja de pretender que el valor real no consistía en tasar la realidad, sino también las meras expectativas generadas por la acción de los poderes públicos. Y aun en las ocasiones en que con los criterios mencionados se pretendía contener los justiprecios, se contribuyó más bien a todo lo contrario y, lo que es más importante, a enterrar el viejo principio de justicia y de sentido común contenido en el artículo 36 de la vieja pero todavía vigente Ley de Expropiación Forzosa: que las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro.

Para facilitar su aplicación y garantizar la necesaria seguridad del tráfico, la recomposición de este panorama debe buscar la sencillez y la claridad, además por supuesto de la justicia. Y es la propia Constitución la que extrae expresamente -en esta concreta materia y no en otras- del valor de la justicia un mandato dirigido a los poderes públicos para impedir la especulación. 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, se parte en la Ley de las dos situaciones básicas ya mencionadas: hay un suelo rústico, esto es, aquél que no está funcionalmente integrado en la trama urbana, y otro urbano, entendiéndose por tal el que ha sido efectiva y adecuadamente urbanizado. Ambos se valoran conforme a su naturaleza, siendo así que sólo en el segundo dicha naturaleza integra su destino urbanístico, porque dicho destino ya se ha hecho realidad. Esto supuesto, los criterios de valoración establecidos persiguen determinar con la necesaria objetividad y seguridad jurídica el valor de sustitución del inmueble en el mercado por otro similar en su misma situación. En el suelo rústico, se abandona el método de comparación porque muy pocas veces concurren los requisitos necesarios para asegurar su objetividad y la eliminación de elementos especulativos. En el suelo urbano, los criterios de valoración que se establecen dan lugar a tasaciones siempre actualizadas de los inmuebles, lo que no aseguraba el régimen anterior. En todo caso y con independencia del valor del suelo, cuando éste está sometido a una transformación urbanizadora o edificatoria, se indemnizan los gastos e inversiones acometidos junto con una prima razonable que retribuya el riesgo asumido y se evitan saltos valorativos difícilmente entendibles en el curso del proceso de ordenación y ejecución urbanísticas. En definitiva, un régimen que,

sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquella y de la función social de la propiedad.

VI

El Título V se ocupa de las instituciones de garantía de la integridad patrimonial de la propiedad: la expropiación forzosa y la responsabilidad patrimonial. En materia de expropiación forzosa, se recogen sustancialmente las mismas reglas que ya contenía la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, traídas aquí por razones de técnica legislativa, para evitar la dispersión de las normas y el fraccionamiento de las disposiciones que las recogen. En materia de reversión y de responsabilidad patrimonial, los supuestos de una y otra se adaptan a la concepción de esta Ley sobre los patrimonios públicos de suelo y las actuaciones urbanizadoras, respectivamente, manteniéndose en lo demás también los criterios de la Ley anterior.

VII

El último Título de 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 destruyen el cumplimiento de su función y, en particular, el acceso de los ciudadanos a la vivienda. Los avances en la capacidad de obrar de los diversos agentes por los que apuesta este Anteproyecto (apertura de la iniciativa privada, mayor proporcionalidad en la participación de la Administración en las plusvalías) debe ir acompañada de la garantía de que esa capacidad se ejercerá efectivamente para cumplir con la función social de la propiedad y con el destino urbanístico del suelo que aquella tiene por objeto, ya sea público o privado su titular.

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 la atribución de carácter básico y de general aplicación a la regla legal ya existente en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas según la cual la enajenación de inmuebles patrimoniales públicos debe hacerse normalmente por concurso, sólo procediendo la subasta en los supuestos que prevea la legislación de desarrollo aplicable en cada caso y, en particular, cuando dichos bienes no sirvan para la política de vivienda.

El contenido del Título se cierra con una regulación del régimen del derecho de superficie dirigida a superar la deficiente situación normativa actual de este derecho y favorecer su operatividad para facilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda y, con carácter general, diversificar y dinamizar las ofertas en el mercado inmobiliario.

ARTICULADO

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. *Objeto de esta Ley.*

Esta Ley tiene como objeto regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes relacionados con el suelo y la vivienda, así como orientar la acción de las Administraciones públicas para garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada y el disfrute de un medio natural y urbano asimismo adecuado.

Artículo 2. *Acción de los poderes públicos con relación al territorio, el suelo y la vivienda.*

1. Las competencias 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, con él compatibles, que les atribuyan las Leyes que las regulen. Dicho fin común debe perseguirse utilizando con lealtad institucional las técnicas y los procedimientos de colaboración interadministrativa previstos en la legislación vigente.

A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el suelo comprende su superficie rasante, el subsuelo y el cielo.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas territoriales y urbanísticas deben armonizar los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de género, la calidad del medio ambiente y la protección del patrimonio cultural y del paisaje, procurando, en particular:

- a) La plena eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna.
- b) El progreso, adecuado a su carácter, del medio rural.
- c) La continuidad, compactación y optimización del tejido urbano, promoviendo su funcionamiento policéntrico y asegurando su vertebración por dotaciones públicas suficientes y funcionalmente icóneas, la combinación adecuada y flexible de los usos y su implantación efectiva, cuando cumplan una función social, la movilidad sostenible e integrada, la accesibilidad de los espacios urbanos y los edificios para las personas con discapacidad y el acceso de todos en condiciones de igualdad a los espacios y servicios urbanos.

3. La acción de los poderes públicos deberá promover las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adaptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado y armónico, 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 realización del derecho de todos a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística.

1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas que organizan y definen el uso del territorio y del suelo al servicio del interés general, determinando en todo caso el contenido en facultades y deberes de la propiedad del suelo conforme a su destino. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en esta Ley.

2. La regulación legal de la ordenación territorial y urbanística debe asegurar en todo caso

- a) La ordenación por el poder público del uso y, en su caso, edificabilidad del suelo, así como de la transformación urbanística de éste, cuando la misma proceda.
- b) La dirección y el control por la Administración o Administraciones públicas competentes del entero proceso de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- c) 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.
- d) La facilitación por la gestión pública de la participación privada y, en todo caso, el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por las actuaciones de transformación urbanística.

TÍTULO II CONDICIONES BÁSICAS DE LA IGUALDAD EN EL ESTATUTO DE LOS CIUDADANOS

Artículo 4. Derechos del ciudadano.

Todos los ciudadanos tienen derecho:

- a) A una vivienda digna y adecuada a un precio razonable en función de su capacidad económica, y a que se promueva su efectividad mediante políticas públicas permanentes de vivienda que cuando menos sujeten ésta a un régimen que habilite para tasar el precio de su oferta en venta o alquiler.
- b) A la no afectación de la vivienda que constituya su domicilio o residencia por ruido u otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites máximos admitidos por la legislación aplicable.
- c) A un medio ambiente natural adecuado, en el que, además de protegerse los espacios naturales conforme a la legislación específicamente aplicable, se preserven los valores del suelo rústico irriego o innecesario para atender a las demandas económicas y sociales de transformación urbanística.
- d) A un medio ambiente urbano adecuado, tanto en la ciudad ya existente como en el tejido urbano de nueva creación, que, como mínimo y en los términos definidos por su legislación reguladora:
 - 1º) Responda a una distribución equilibrada y compatibilizadora de los usos y las actividades, así como a una densidad de la población adecuada y, en todo caso, proporcionada a la capacidad funcional efectiva de las infraestructuras y los servicios públicos o de interés general de carácter urbano. Todo incremento de densidad en la ciudad existente deberá respetar la máxima establecida para los nuevos desarrollos urbanos y prever la proporcionada reserva dotacional correspondiente.
 - 2º) Cumpla los estándares de calidad y de dotación suficiente de infraestructuras, equipamientos educativos, sanitarios, sociales y culturales y zonas verdes, de recreo, expansión y deportivas públicas.
 - 3º) Cumpla asimismo las medidas que garanticen la accesibilidad del medio urbano y la edificación a las personas con discapacidad.
 - 4º) Cuenten con infraestructuras y medios de transporte de uso público que garanticen de forma adecuada la movilidad.
- e) A la conservación y protección, efectivas, suficientes y adecuadas del patrimonio cultural, y en particular del arquitectónico, así como del paisaje.
- f) Al uso común y general de los vias urbanos, peatonales y de circulación rodada, y de las zonas verdes, de recreo, expansión y deportivas públicas, así como a acceder, en condiciones no discriminatorias, a la utilización de los equipamientos colectivos abiertos al uso público, de acuerdo con la legislación reguladora de la actividad de que se trate.
- g) Al acceso a la información sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y la evaluación ambiental de que dispongan las Administraciones públicas.

- h) Al informe por la Administración competente, por escrito y en plazo razonable, del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.
- i) A la participación efectiva en los procedimientos de 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 razonada.
- j) Al anuncio, en el lugar, mediante cartel colocado en sitio visible desde la vía o espacio público y desde el mismo día de presentación de la correspondiente solicitud y hasta el dictado de la resolución sobre ella, de estar pendiente ante la Administración competente procedimiento para el otorgamiento de la autorización que proceda para la realización de obras o la implantación de actividades.
- k) Al ejercicio de 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.

Artículo 5. Deberes del ciudadano.

1. Todos los ciudadanos tienen el deber de

- a) Observar y cumplir las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, cumpliendo los deberes y levantando las cargas que impongan.
- b) Preservar y contribuir a mejorar el medio ambiente y el paisaje natural y urbano, absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos por la legislación en la materia.
- c) Respetar y contribuir a la preservación del patrimonio cultural, y en particular el arquitectónico.
- d) 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, en especial del mobiliario urbano.
- e) Abstenerse de realizar cualquier acto o de desarrollar cualquier actividad que comporte riesgo de perturbación o lesión de los bienes públicos o de terceros con infracción de la legislación aplicable y, en su caso, sin la obtención de la autorización administrativa necesaria o en contravención de las condiciones legítimas de ella.

- d) Cumplir los deberes 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.

2. En el marco de lo que disponga la legislación, las ordenanzas locales podrán concretar el contenido y alcance de estos deberes; tipificar y sancionar su incumplimiento de conformidad con lo establecido en la legislación básica sobre régimen local; y precisar la exigencia de reponer la situación alterada e indemnizar los daños y perjuicios causados por el infractor que, en su caso, proceda, de acuerdo con lo previsto en el régimen jurídico básico de las Administraciones públicas.

Artículo 6. Iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación.

La regulación de la ejecución de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberá asegurar:

- a) El derecho de iniciativa, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución mediante la urbanización, cuando la Administración no la tenga reservada por Ley ni se la reserve al amparo de la misma. En tal caso, la habilitación para el desarrollo de dicha actividad deberá atribuirse por procedimiento en pública competencia, en las condiciones dispuestas por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística y bajo la dirección y el control, en todo caso, de la Administración pública competente. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá:
- Limitar este derecho a determinadas actuaciones de urbanización, por razones de eficacia en la promoción de las mejores condiciones de acceso a la vivienda y producción de suelo urbanizado para actividades productivas.
 - Otorgar preferencia temporal o de adjudicación en igualdad de condiciones en la competencia a quien tenga la propiedad del suelo.
 - Restringir la legitimación para dicha iniciativa a quien ostente una parte de la propiedad del suelo, siempre que ello no excluya la competencia.

- b) El derecho de consulta, por parte de quienes tengan atribuido el de iniciativa para la actividad de ejecución mediante la urbanización a que se refiere la letra anterior, a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrá 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 los tres meses, así como los efectos que se sigan de su incumplimiento. En todo caso, la defraudación de la confianza legítima que los criterios y las previsiones facilitados en la consulta evacuada haya podido generar podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por la elaboración de proyectos necesarios que resulten sobrevenidamente inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

- c) El derecho del propietario a realizar, por sí o a través de terceros, la instalación, construcción o edificación permitida en los terrenos de que sea titular, siempre que éstos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas por la ordenación territorial y urbanística, así como de conformidad con la legislación aplicable y la autorización urbanística que proceda.

Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación, en los términos dispuestos por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, a concretos destinos. En la enajenación del suelo y de las construcciones o edificaciones, el adquirente quedará subrogado por ministerio de la Ley en la situación del transmitente, sin perjuicio del ejercicio por aquél contra éste de las acciones que legalmente procedan.

2. La previsión por la ordenación territorial y urbanística de edificabilidad para uso o usos determinados no la atribuye por sí sola al contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad está condicionada al completo cumplimiento de los deberes y el total levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Artículo 8. Contenido del derecho de propiedad del suelo: facultades.

El derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de goce y explotación del bien existente a tenor del estado, características objetivas y destino que tenga en cada momento, conforme a, en todo caso, no incompatible con el régimen territorial y urbanístico del suelo, así como con la legislación que sea aplicable por razón de las características y situación del bien. En el suelo en la situación básica de rústico, este derecho no incluye en ningún caso la facultad de disposición cuyo ejercicio comporte la infracción del régimen, de formación de fincas y parcelas y de la relación entre ellas establecido en el artículo 13.

Las facultades a que se refiere el párrafo anterior incluyen:

- a) La de realizar las instalaciones y construcciones necesarias para el goce o la explotación del bien conforme a su naturaleza que, estando expresamente permitidas, no tengan el carácter legal de edificación.
- b) La de edificar sobre unidad apta para ello en los términos dispuestos en la letra c) del artículo 6, cuando la ordenación territorial y urbanística atribuya a aquélla edificabilidad para uso o usos determinados y legitime la edificación y el uso al que ésta vaya a ser destinado.
- c) La de participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización previstas en la letra a) del apartado 1 del artículo 13, cuando se ejecuten por iniciativa

privada, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados y a los efectos de obtener la superficie de suelo urbanizado edificable que proceda en proporción a su aportación.

Para manifestar su voluntad de ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera manifestado antes, el propietario deberá tener un plazo suficiente, nunca inferior a veinte días, contados desde el momento en que se le notifique el primer acto formal de aprobación del último de los instrumentos urbanísticos necesario para legitimar la ejecución de la actuación. El transcurso de dicho plazo sin que el propietario manifieste su voluntad de participar legitimará la expropiación forzosa de sus derechos.

Artículo 9. Contenido del derecho de propiedad del suelo: deberes y cargas.

1. El derecho de propiedad del suelo comprende, cualquiera que sea la situación en la que se encuentre, los deberes de dedicar el bien a un uso previsto o permitido por la ordenación territorial y urbanística; de conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y en todo caso en las de seguridad, sanidad y ornato legalmente exigibles; así como de realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta el límite definitorio del contenido propio del deber de conservación.

Cuando el bien esté edificado y desocupado y tenga por uso la vivienda, el deber de dedicarlo al uso previsto o autorizado incluye el de utilizarlo o ponerlo a disposición de terceros para dicho uso mediante cualquier negocio jurídico. Cuando el bien esté en la situación de suelo urbano a los efectos de esta Ley y tenga atribuida edificabilidad, el deber supone el de edificar en los plazos establecidos.

Cuando el bien esté en la situación de suelo rústico o esté vacante de edificación, el deber de conservación supone el mantenimiento de las condiciones de los terrenos y de su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, para la seguridad o salud pública, daño o perjuicio a terceros, contaminación de la tierra, el agua o el aire e imisiones contaminantes indebidas en otros bienes, así como del establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el bien.

2. El derecho de participar en una actuación de urbanización de las definidas en la letra a) del apartado 1 del artículo 13, conlleva participar asimismo en los deberes legales de la promoción de la actuación, a título de cargas reales asumidas en régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas y en los términos de la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, y permitir al responsable de dicha ejecución la ocupación de los bienes necesarios para la realización de las correspondientes obras.

3. El ejercicio de las facultades previstas en las letras a) y b) del artículo anterior en terrenos que se encuentren en la situación de suelo rústico a los efectos de esta Ley y no estén sometidos al régimen de una actuación de urbanización, comporta para el propietario el levantamiento de las siguientes cargas en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística:

- a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para la conservación del suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible, en particular a los efectos de la prevención de riesgos de erosión, incendio, para la seguridad e salud públicas, daño o perjuicio a terceros, contaminación de la tierra, el agua o el aire e imisiones contaminantes indebidas en otros bienes.
- b) Las prestaciones patrimoniales que establezca la legislación de la ordenación territorial y urbanística, en su caso, para legitimar usos lucrativos del suelo no vinculados a su explotación primaria.
- c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y la entrega de todas ellas a la Administración competente para su incorporación al dominio público.

TÍTULO III BASES DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO DEL SUELO

Artículo 10. *Deberes de las Administraciones públicas.*

Para hacer efectivos los principios y derechos enunciados en el Título I, las Administraciones públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

- a) Destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección que a menos permita tasar su precio máximo en venta o alquiler.

Con carácter general, esta reserva será como mínimo de los terrenos necesarios para edificar el 25 por ciento de las viviendas previstas por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, porcentaje éste que regirá en defecto de otra determinación establecida por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación. No obstante, si así lo permite o dispone dicha legislación, se podrá también fijar una reserva inferior en alguno de los siguientes casos:

- Para los Municipios de menor población y actividad urbanística.
- En los suelos incluidos en actuaciones cuyo objeto sea la reforma o mejora de la urbanización existente, cuando la escasa entidad del uso residencial o el grado de consolidación de usos dificulte objetivamente la

aplicación de la reserva o cuando su aplicación pudiera arriesgar la viabilidad económica de la actuación.

- En determinadas actuaciones de nueva urbanización, siempre y cuando 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.
- b) Coadyuvar con la gestión de sus suelos patrimoniales al desarrollo y ejecución de la política de vivienda, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y disponer, cuando proceda, del suelo de su propiedad para la regulación del mercado de suelo al servicio del interés general y la lucha contra la especulación.
- c) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación básica de suelo rústico a la de suelo urbano mediante la urbanización al suelo necesario e idóneo para la satisfacción de las necesidades económicas y demandas sociales previsibles que lo justifiquen.
- d) Sujejar la ordenación que hagan de los usos del suelo a los principios de accesibilidad universal, de movilidad, de eficiencia energética y de prevención de accidentes graves y limitación de sus consecuencias nocivas para la salud humana o el medio ambiente.
- e) Informar por escrito, si así les es solicitado y hasta donde alcance su competencia en la materia, del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o parcela.

Artículo 11. Publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística

1. Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que vayan a ser suscritos por la Administración competente con cualesquiera de dichos objetos, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, plazo que nunca podrá ser inferior a veinte días.

Será nulo de pleno Derecho la disposición, el acto o el convenio en cuyo procedimiento de aprobación o celebración se haya incumplido lo dispuesto en el párrafo anterior.

2. En los trámites preceptivos de información pública de los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, salvo los de ámbito muy reducido y menor complejidad, la documentación que se someta a información pública deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de los siguientes extremos:

- a) De irriación del ámbito o los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración.
- b) En su caso, el ámbito o los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión.
- c) El plazo de información pública y el lugar y horario para la consulta de la documentación completa del instrumento.

3. Cuando la Administración competente disponga de página web, sin perjuicio de las demás formas de publicidad que procedan, deberá mantener publicada en la misma el contenido completo del anuncio de sometimiento a información pública del instrumento de que se trate y del resumen ejecutivo a que se refiere el apartado anterior durante al menos todo el plazo de este trámite.

4. En los procedimientos de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas de iniciativa privada, la legislación podrá permitir que el trámite de información pública se realice por el promotor ante Notario, sin perjuicio del depósito de la documentación destinada a tal fin en la Administración competente. En tal caso, a su término el promotor deberá presentar a la Administración, para su incorporación al expediente, el acta notarial de lo actuado, que deberá incorporar todas las notificaciones y los anuncios practicados y los escritos recibidos en plazo.

5. Cuando la legislación urbanística abra la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística a los particulares, el incumplimiento de deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable.

6. Los instrumentos de ordenación urbanística cuyo procedimiento de aprobación se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero cuya aprobación definitiva corresponda a un órgano de otra Administración distinta, se entenderán definitivamente aprobados en el plazo que señale la legislación urbanística y, en su defecto, en el de seis meses contados desde que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para su aprobación definitiva, siempre que concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que se hayan efectuado el trámite de información pública y, cuando sea preceptivo, el procedimiento de evaluación ambiental.
- b) Que se hayan solicitado los informes que sean preceptivos y haya transcurrido el plazo para emitirlos o haber sido emitidos y, en este último caso, sean favorables los de carácter vinculante.

Artículo 12. Situaciones básicas del suelo.

1. Todo el suelo se encuentra, a los efectos de esta Ley, en una de las situaciones básicas de suelo rústico o de suelo urbano.

2. Está en la situación de suelo rústico el integrado en el medio rural y natural.

Se encuentra en esta situación necesariamente el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los bienes excluidos de dicha transformación por la legislación de policía del dominio público, de protección de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a una tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de accidentes mayores, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación del territorio o urbanística al servicio de los intereses generales de esta naturaleza.

Se encuentra asimismo en esta situación el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbano mediante la urbanización, hasta que concluya la ejecución de la correspondiente actuación.

3. Se encuentra en la situación de suelo urbano el integrado de forma legal en la trama de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

Artículo 13. Régimen de las actuaciones de transformación urbanística

1. A efectos de esta Ley, son actuaciones de transformación urbanística:

a) Las de urbanización, entendiéndose por tales:

a.1) Todas las que supongan el paso de un ámbito de suelo de la situación de rústico a la de urbano mediante su urbanización para la creación, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, de dos o más parcelas susceptibles de servir de soporte a la edificación independiente y capaces de funcionar efectivamente en red, por estar dotadas de todos los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística.

a.2) Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito en la situación de suelo urbano.

b) Las de dotación, entendiéndose por tales las que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito en la situación de suelo urbano para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos establecidos en la ordenación urbanística.

2. La ordenación de las actuaciones a que se refiere el apartado anterior debe ser objeto de evaluación ambiental cuando así lo disponga la legislación reguladora de ésta.

3. A los efectos de lo dispuesto en esta Ley, las actuaciones de urbanización se inician 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 produce entre sus efectos, a los de esta Ley, el de restituir 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, lo que se presumirá a su recepción por la Administración.

Las actuaciones de dotación se inician, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimarlas, en el momento de aprobación u otorgamiento del primer instrumento de obtención de suelo dotacional en ellas incluido o de liquidación de su equivalente en dinero y terminan cuando se hayan cumplido todos los deberes correspondientes, ya sea globalmente ya respecto de cada parcela o solar, cuando se permita su cumplimiento aislado.

Artículo 14. Deberes de la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

1. Las actuaciones de transformación urbanística comportan los deberes legales que procedan, según la naturaleza y alcance de la actuación, de entre los siguientes:

- a) La entrega a la Administración competente del 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 las actuaciones de dotación, la entrega del suelo podrá ser sustituida por su equivalente en dinero en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

- b) La entrega a la Administración competente del suelo ya urbanizado correspondiente al porcentaje que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, de la edificabilidad media, ponderada según usos y tipologías, de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya. En las actuaciones de dotación, este porcentaje deberá entenderse referido al incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al cinco por ciento ni superior al diez y cinco¹ por ciento, porcentaje este último que regirá en defecto de otra determinación.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá prever o permitir excepcionalmente la reducción o el incremento de este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del veinte por ciento en el caso de su incremento, respecto de las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes, calculado en la forma establecida en el número 1 del artículo 21, 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 su equivalente en dinero, excepto cuando a la actuación le sea aplicable la reserva a que se refiere el artículo 10 a). En este caso, el deber aquí establecido deberá cumplirse con la entrega de suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública hasta donde alcance la reserva, salvo acuerdo en contrario de la Administración con los interesados.

- c) El costeamiento y, en su caso, la ejecución de todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como de las infraestructuras de conexión de aquellas con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación demandadas por la dimensión y características específicas de la misma; y la entrega a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, de las que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de servicios, así como también de dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- c) El realojamiento y el retorno de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual dentro del área de la actuación y se precise desalojar, en los términos establecidos en la legislación vigente.
- c) La indemnización a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas.

2. El sujeto legitimado para la ejecución de una actuación de urbanización es responsable de ésta arte la Administración competente hasta que se produzca la entrega a ella y su recepción de todas las obras de urbanización y restantes infraestructuras. En las actuaciones ejecutadas por la iniciativa privada, las obras de urbanización se realizan

¹ Perdida de determinar.

en cumplimiento de los deberes legales de promoción de la actuación, sin perjuicio de las potestades que durante su ejecución la legislación reserve a la Administración actuante.

Las actuaciones determinan la afectación, con carácter de garantía real, de la totalidad de los terrenos incluidos y adscritos a ellas al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. El pleno cumplimiento de estos se presume con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización.

3. Los deberes establecidos en este artículo no son susceptibles de transacción. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales a las que procedan legalmente de acuerdo con lo dispuesto en este artículo en perjuicio de quienes no sean parte en ellos. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho.

Artículo 15. Formación de fincas y parcelas y relación entre ellas.

1. Constituye:

- a) **Finca:** la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral.
- b) **Parcela:** la unidad final de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

2. La relación entre fincas y parcelas se rige por las siguientes reglas:

- a) La división de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características de la parcela según la ordenación territorial y urbanística. Esta regla es también aplicable a la enajenación, sin división ni segregación, de participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porción o porciones concretas de la finca, así como a la constitución de asociaciones o sociedades en las que la cualidad de socio incorpore dicho derecho de utilización exclusiva.

- b) La constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de conjunto inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que no quede dentro del perímetro de ésta superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público o ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo anterior.

3. Los instrumentos de ordenación urbanística podrán, de conformidad con lo previsto en su legislación reguladora, atribuir al vuelo o al subsuelo de un suelo con destino dotacional público un uso diverso de éste, previo informe de la Administración titular del dominio público, que será vinculante en lo referente al servicio y protección de dicho dominio.

La previsión conforme a la ordenación territorial y urbanística de superficies superpuestas, en la rasante y el subsuelo o el vuelo, destinadas a la edificación e uso privado y al dominio público, legitima para la constitución de complejo inmobiliario en el que aquéllas y éste tengan el carácter de fincas especiales de atribución privativa, previa la desufectación y con las limitaciones y servidumbres que procedan.

4. En el supuesto previsto en el apartado anterior, si procede la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios afectados por una 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.

5. Los instrumentos de distribución de beneficios y cargas producen el efecto de la sustitución jurídico-real 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 anterior.

Artículo 16. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

1. La transmisión de fincas no modifica la situación del transmitente respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma, quedando el nuevo titular subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes, así como en las obligaciones por éste asumidos frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

2. En las enajenaciones de terrenos debe hacerse constar en el correspondiente título:

- a) La situación urbanística de los terrenos, si éstos no son susceptibles de uso lucrativo o edificación o cuentan con edificaciones fuera de ordenación.
- b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, si los terrenos están sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 13.

3. La infracción de cualquiera de las disposiciones del apartado anterior faculta al adquirente para rescindir el contrato y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

Artículo 17. Declaración de obra nueva.

Para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los Notarios y los Registradores de la Propiedad, respectivamente, exigirán para su testimonio la aportación de certificación expedida por técnico legalmente competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de la conformidad, aprobación o autorización administrativa dispuesta por la legislación de ordenación territorial y urbanística.

Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán para su testimonio acreditación documental del cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de esta a sus usuarios y el otorgamiento de cuantas autorizaciones administrativas prevea la legislación de ordenación territorial y urbanística.

TÍTULO IV VALORACIONES

Artículo 18. Ámbito del régimen de valoraciones.

1. Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por lo dispuesto en esta Ley cuando tengan por objeto:
 - a) La verificación de cualquiera de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística y, en especial, las de reparto de beneficios y cargas, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.
 - b) La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.

c) La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

2. Las valoraciones se entienden referidas:

- a) Cuando se trate de las operaciones contempladas en la letra a) del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 22.
- b) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.
- c) Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto determinante de la lesión.

Artículo 19. Criterios generales para la valoración de inmuebles.

1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

2. El suelo se *tasará* en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de su destino y la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.

3. Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en terrenos en situación de suelo rústico, que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, se *tasarán* con independencia de los terrenos siempre que sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no sean necesarios para la explotación considerada en dicha valoración. En terrenos en situación de suelo urbano, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se *tasarán* conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el artículo 21.

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando, o bien se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o bien han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

Artículo 20. Valoración en la situación de suelo rústico.

1. Cuando se trate de suelo que se encuentre en la situación de rústico a los efectos de esta Ley:

- a) Los terrenos se tasarán por el método de actualización de rentas, en el valor que resulte de la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento de la práctica de la valoración.

La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento de la explotación de los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.

- b) Las construcciones y edificaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición.
- c) Las plantaciones, los sembrados y las instalaciones para la explotación del suelo preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.

Artículo 21. Valoración en la situación de suelo urbano.

1. Para la valoración de los terrenos en situación de suelo urbano que no estén edificados, o en que la edificación existente o la construcción en curso de ejecución es ilegal o se encuentra en situación de ruina física:

- a) Se considerarán como uso y edificabilidad de referencia los atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística.

Si los terrenos no tienen asignado uso lucrativo por la ordenación urbanística, se les atribuirá la edificabilidad media y el uso mayoritario de las edificaciones existentes en el polígono de valoración fiscal en que se encuentran incluidos.

- b) Se aplicará a dicha edificabilidad el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual.

- c) De la cantidad resultante de la letra anterior, se descontará, en su caso, el valor de los deberes y cargas pendientes de entre los establecidos en el número 1 del artículo 14.

2. Cuando se trate de suelo edificado o en curso de edificación en la situación de urbano, se tasarán conjuntamente el suelo y la o las edificaciones existentes que se ajusten a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a la edificación existente o la construcción ya realizada, o por el método de valoración del apartado anterior, lo que sea superior.

Artículo 22. Valoración de la iniciativa y la promoción de actuaciones de transformación urbanística o de edificación.

1. Los gastos en que se haya incurrido para la elaboración del proyecto o proyectos técnicos de los instrumentos de ordenación y ejecución que, conforme a la legislación de la ordenación territorial y urbanística, sean necesarios para legitimar una actuación de transformación urbanística o de edificación, conservación o rehabilitación de la edificación, así como los costes de las obras acometidas y los de financiación, gestión y promoción precisos para la ejecución de la actuación y las indemnizaciones pagadas, cuando devengan inútiles por efecto de la disposición, el acto o hecho que motive la valoración, se tasarán por su importe incrementado por el tipo libre de riesgo y la prima de riesgo.

2. Una vez iniciadas, las actuaciones de urbanización a que se refiere el apartado 1 del artículo 13 se valorarán bien en la forma prevista en el apartado anterior o bien en proporción al grado alcanzado en su ejecución, lo que sea superior, siempre que dicha ejecución se desarrolle de conformidad con los instrumentos que la legitimen y no se hayan incumplido los plazos en ellos establecidos. Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

- a) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor total del suelo que debería haber resultado de la actuación, calculado conforme a lo dispuesto en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior, cuando la disposición, el acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.
- b) Por la merma provocada en el valor del suelo restante, cuando la disposición, el acto o el hecho que motiva la valoración sólo altere las condiciones de ejecución de la actuación, sin impedir su terminación.

La indemnización obtenida por el método establecido en este apartado se distribuirá proporcionalmente entre los adjudicatarios de parcelas resultantes de la actuación

3. Cuando el promotor de la actuación no sea retribuido mediante adjudicación de parcelas resultantes, su indemnización se descontará de la de los propietarios y se calculará aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a su retribución establecida y dejada de percibir.

4. Los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones, serán indemnizados por los gastos y costes a que se refiere el apartado 1, que se tasarán en el importe efectivamente incurrido.

5. La indemnización a que se refieren los apartados anteriores es independiente de la valoración del suelo, cuando éste sea expropiado, salvo en los casos de terrenos con obras de urbanización o de edificación en curso en que se opte por la valoración en la forma prevista en el apartado 1 del artículo anterior.

6. Cuando deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización para ponderarlas entre sí e con las aportaciones del promotor de la actuación, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasará por el valor que le corresponda a la terminación de la actuación. En el caso de propietarios que no puedan participar en la adjudicación por causa de la insuficiencia de su aportación, de su indemnización se descantarán los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo.

Artículo 23. Régimen de la valoración.

La valoración se realiza, en todo lo no dispuesto en esta Ley:

- a) Conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tenga por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución del planeamiento urbanístico y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de éste derivadas.
- b) Con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones públicas, según proceda, en los restantes casos.

TÍTULO V EXPROPIACIÓN FORZOSA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Artículo 24. Régimen de las expropiaciones por razón de la ordenación territorial y urbanística.

1. La expropiación por razón de la ordenación territorial y urbanística puede aplicarse de acuerdo con las finalidades previstas en la legislación reguladora de dicha ordenación, incluso por incumplimiento de la función social de la propiedad, con los requisitos establecidos por la Ley de Expropiación Forzosa. El ejercicio de la potestad expropiatoria se producirá de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

2. La aprobación de los instrumentos de la ordenación territorial y urbanística que determine la legislación reguladora de ésta conllevará, cuando habilite para la ejecución y la gestión de ésta deba producirse por expropiación, la declaración de utilidad pública y la necesidad de la ocupación de los bienes y derechos correspondientes.

3. El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se fijará conforme a los criterios de valoración de esta Ley mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta, pudiéndose satisfacer mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente en los supuestos en que, por así exigirlo el interés público, determine la legislación de la ordenación territorial y urbanística.

4. El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente habilitará para proceder a la ocupación de los bienes y derechos y producirá los efectos conectados en la Ley de Expropiación Forzosa a dicha ocupación, sin perjuicio de la valoración que deba efectuar el Jurado de Expropiación u órgano equivalente y de los recursos procedentes. Idéntica habilitación producirá la aprobación del documento de adjudicación en que, en su caso, se concretare el pago en especie.

Efectuado el pago o la consignación, se levantará acta de ocupación para cada finca o bien afectado por el procedimiento expropiatorio, la cual será título inscribible, siempre que incorpore la descripción de la finca o bien conforme a la legislación hipotecaria, la oportuna referencia catastral y la identificación de la finca mediante adecuado sistema gráfico de coordenadas y se acompañe del acta de pago o justificante de la consignación del precio correspondiente. La superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales, sin que sea obstáculo para ello la no inscripción de alguna de estas fincas. En las fincas afectadas y a continuación de la nota a que se refiere la legislación hipotecaria sobre asuntos derivados de procedimientos de expropiación forzosa, se extenderá otra en la que se identificará la porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca.

Si al proceder a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre la existencia, dentro de la superficie ocupada, de alguna finca registral no tenida en cuenta en el procedimiento expropiatorio, se pondrá tal circunstancia en conocimiento de la Administración competente, sin perjuicio de practicarse la inscripción.

Artículo 25. *Supuestos de reversión por razón de la ordenación territorial y urbanística.*

1. Si, en virtud de modificación o revisión del instrumento previsto por la legislación de la ordenación territorial y urbanística, se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo, procederá la reversión salvo que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

- a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años, o bien que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.
- b) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.
- c) Haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización de las definidas en la letra a) del apartado 1 del artículo 13.
- c) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas propios del régimen aplicable al suelo conforme a esta Ley.
- e) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.

2. Procede la reversión en los supuestos de terrenos expropiados para la ejecución de una actuación de urbanización de las definidas en la letra a) del apartado 1 del artículo 13, cuando hayan transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se haya concluido.

3. No procederá la reversión cuando del suelo expropiado se segreguen su suelo o subsuelo, conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 15, siempre que su superficie mantenga el uso dotacional público para el que fue expropiada o concurra respecto de ella alguna de las restantes circunstancias previstas en el apartado primero.

Artículo 26. Supuestos indemnizatorios por razón de la ordenación territorial y urbanística.

Dan lugar en todo caso a derecho de indemnización las lesiones en los bienes y derechos que resulten de los siguientes supuestos:

- a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la actividad de ejecución de la urbanización adjudicada de conformidad con lo previsto en la letra a) del artículo 6, así como de las condiciones de participación de los propietarios en dicha ejecución, por cambio de la ordenación urbanística o del acto o negocio de su adjudicación antes del transcurso de los plazos previstos para la ejecución o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios en la ordenación urbanística no serán indemnizables, a excepción de lo previsto en el párrafo anterior.

- b) Las vinculaciones o limitaciones singulares derivadas de la ordenación urbanística que, excediendo del deber de conservación de construcciones y edificaciones, no sean susceptibles de distribución equitativa.
- c) La caducidad de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades a cuyo amparo aún no se haya dado comienzo a las que legitimaran, determinada por el cambio sobrevenido de la ordenación urbanística.
- d) La revocación o modificación, total o parcial, de los títulos administrativo habilitantes de obras y actividades previstos por la legislación de ordenación territorial y urbanística, por cambio sobrevenido de la ordenación, cuando al amparo de aquéllos se hubiera dado ya comienzo a las obras y las actividades que legitimaran.
- e) La demora injustificada en el otorgamiento de los títulos administrativos habilitantes requeridos por la legislación de ordenación territorial y urbanística para la realización de obras o el desarrollo de actividades.

TÍTULO VI

GARANTÍA DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

CAPÍTULO I

VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSAS

Artículo 17. *Procedencia y alcance de la venta o sustitución forzosas.*

1. Cuando se incumplan los deberes del derecho de propiedad establecidos en esta Ley, la Administración podrá optar entre la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad y la aplicación del régimen de venta forzosa, la cual se llevará a cabo, de oficio o a instancia de parte y por concurso. Cuando lo sea a iniciativa de parte, la fase de anuncio y presentación de ofertas del concurso podrá celebrarse ante Notario cuando así lo autoricen y en la forma que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística.

La Administración pública competente deberá garantizar, por medio adecuado y de actualización periódica suficiente, la publicidad de los datos relativos a las parcelas aptas para la edificación que, estando vacantes o debiendo ser objeto de rehabilitación o

sustitución completa, sean susceptibles de venta forzosa por incumplimiento de la programación imperativa del proceso edificatorio.

2. La venta forzosa podrá referirse tanto al derecho de propiedad, como a la facultad de edificación, para imponer, en este último caso, la realización de ésta en sustitución forzosa y régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo. En ambos supuestos, el derecho en dicho régimen del propietario del suelo será el derivado de minorar el valor de la superficie del suelo de que se trate en el porcentaje nunca superior al 50 por ciento que, en su caso, determine la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Artículo 28. Régimen de la venta o sustitución forzosas.

1. Dictada, de oficio o a instancia de interesado, resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta forzosa o ejecución sustitutoria, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta forzosa o ejecución sustitutoria se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.

2. En caso de que el concurso quede desierto, la Administración actuante podrá adjudicarse el bien por el precio del derecho reconocido al propietario conforme al apartado 2 del artículo anterior, adoptando las medidas procedentes para la edificación y, en su caso, urbanización.

3. Resuelto el concurso, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

CAPÍTULO II

PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO

Artículo 29. Noción y finalidad.

1. Integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos adquiridos por la Administración en virtud de deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 14 y cuantos otros establezca la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Su finalidad es regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado y los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución por dinero a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 14, se destinarán a la conservación y ampliación del mismo e a los usos propios del destino de éste.

Artículo 30. Destino.

1. Los bienes y recursos de los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita al menos tasar su precio máximo de venta o alquiler. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación urbanística especificando los fines admisibles, que serán necesariamente urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales e de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

2. Si transcurren los plazos máximos para la urbanización o la edificación de los terrenos integrantes de los patrimonios municipales de suelo sin que dichos procesos hayan concluido por causas imputables a la Administración titular, las Comunidades Autónomas, previo el requerimiento exigido por el artículo 60 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local y en ejercicio de sus competencias, podrán adoptar las medidas que procedan. En particular, para obtener el suelo, podrán aplicarles el régimen de venta o sustitución forzosa en los términos previstos en esta Ley.

Artículo 31. Régimen de la enajenación.

1. Las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

2. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos:

- a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la

forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

- b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas.

CAPÍTULO III DERECHO DE SUPERFICIE

Artículo 32. *Contenido, constitución y régimen.*

1. El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o departamentos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del terreno.

2. La constitución del derecho de superficie requiere su formalización en escritura pública, siendo requisito de validez de esta la fijación del plazo de duración del derecho, que no podrá exceder de noventa y nueve años. Su eficacia está supeditada en todo caso a la inscripción en el Registro de la Propiedad.

El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario de la o las fincas correspondientes, sea éste un sujeto público o privado.

3. El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma alzada en la forma que convergan la partes o de un canon periódico o en la adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del dueño del terreno, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

4. El derecho de superficie se rige por las disposiciones de este Capítulo, en lo no previsto por él, por la legislación civil, y por el título constitutivo del derecho.

Artículo 33. *Transmisión, gravamen y extinción.*

1. El derecho de superficie es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo.
2. Tratándose de una construcción o edificación cuyas características así lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie.
3. El dueño del terreno podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste. De no haber sido incluido en el derecho de superficie, el subsuelo corresponderá al propietario del terreno y será objeto de transmisión y gravamen juntamente con éste.
4. El derecho de superficie se extingue si no se edifica en el plazo previsto en el título de constitución y de conformidad con la ordenación territorial y urbanística aplicable y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho.

A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el dueño del terreno hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, en el título constitutivo podrán pactarse las normas que deban regir la liquidación del régimen del derecho de superficie al momento de la extinción del derecho.

La extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración determina la de toda clase de derechos reales o personales impuestos por el superficiario.

De reunirse en la misma persona, por cualquier otra causa, los derechos de propiedad del terreno y del superficiario, las cargas que recayeren sobre uno y otro derecho continuarán gravándolos separadamente hasta el transcurso del plazo por el que se constituyó el derecho de superficie.

Disposición adicional primera. *Sistema de información urbana.*

La Administración General del Estado formará y actualizará periódicamente un sistema de información sobre suelo y urbanismo. Dicho sistema incluirá los indicadores básicos que se determinen reglamentariamente, previo acuerdo de la Conferencia Sectorial de Suelo y Vivienda; se alimentará de la información alfanumérica y gráfica que facilitarán las Administraciones competentes y será público.

Disposición adicional segunda. *Bienes afectos a la Defensa Nacional.*

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, cualquiera que sea su clase y denominación, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos, respecto de esta incidencia, a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación.

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

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ejercerán sus potestades normativas reglamentarias dentro del marco de esta Ley y de las que el Estado promulgue al efecto.

En todo caso, la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana de estas Ciudades, y de sus modificaciones o revisiones, corresponderá a la Administración General del Estado.

La aprobación definitiva de los Planes Parciales, y de sus modificaciones o revisiones, corresponderá a los órganos competentes de las Ciudades de Ceuta y Melilla, previo informe vinculante de la Administración General del Estado, el cual deberá emitirse en el plazo de tres meses.

Disposición adicional cuarta. *Modificaciones legislativas en materia de gestión patrimonial de suelos públicos.*

1. Se modifica el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que pasa a tener la siguiente redacción:

“5. Tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.18º de la Constitución, las siguientes disposiciones: artículo 1; ... artículo 121, apartado 4; artículo 137, apartado 2; ...”.

2. Se modifican el inciso inicial del párrafo cuarto del apartado 5 del artículo 71 de la Ley 50/1995, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y el inciso inicial del párrafo cuarto del apartado 4 del artículo 53 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que pasan a tener ambos la siguiente redacción:

“El procedimiento habitual de enajenación será el de *concurso* que podrá ser sustituido por la subasta en los casos previstos en el artículo 137 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. No obstante, ...”.

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

El apartado segundo del artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 queda redactado en los siguientes términos:

"2. El régimen estimativo a que se refiere el párrafo anterior:

- a) No será en ningún caso de aplicación a las expropiaciones de bienes inmuebles, para la fijación de cuyo justiprecio se estará exclusivamente al sistema de valoración previsto en la Ley que regule la valoración del suelo.
- b) Sólo será de aplicación a las expropiaciones de bienes muebles cuando éstos no tengan criterio particular de valoración señalado por Leyes especiales".

Disposición transitoria primera. *Aplicación de la reserva de suelo para vivienda protegida*

La reserva para vivienda protegida exigida en la letra a) del artículo 10 de esta ley se aplicará a todos los instrumentos o cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. Si, transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, dicha legislación sigue previendo una reserva inferior, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley será directamente aplicable la reserva del 25 % prevista en ésta 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 cinco viviendas por cada mil habitantes y año; 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 100 viviendas.
- b) Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente ~~minoraciones~~ del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización o dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo.

Disposición transitoria segunda. *Deberes de las actuaciones de dotación*

Los deberes previstos en esta Ley para las actuaciones de dotación serán de aplicación, en la forma prevista en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, a los cambios de la ordenación que prevean el incremento de edificabilidad o de densidad o el cambio de usos cuyo procedimiento de aprobación se inicie a partir de la entrada en vigor de esta Ley. Si, transcurridos seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, dicha legislación no tiene establecidas las reglas precisas para su aplicación, desde dicho momento y hasta su adaptación a esta Ley serán aplicables las siguientes:

- a) El instrumento de ordenación delimitará el ámbito de la actuación, ya sea continuo o discontinuo, en que se incluyen los incrementos de edificabilidad o

densidad o los cambios de uso y las nuevas dotaciones a e los correspondientes y calculará el valor total de las cargas imputables a la actuación que corresponde a cada nuevo metro cuadrado de techo o a cada nueva vivienda, según corresponda.

- b) Los propietarios podrán cumplir los deberes que consistan en la entrega de suelo, cuando no dispongan del necesario para ello, pagando su equivalente en dinero.
- c) Los deberes se cumplirán en el momento del otorgamiento de la licencia o el acto administrativo de intervención que se requiera para la materialización de la mayor edificabilidad o densidad o el inicio del uso atribuido por la nueva ordenación.

Disposición transitoria tercera. Valoraciones.

1. Las reglas de valoración contenidas en esta Ley serán aplicables en todos los expedientes expropiatorios, de distribución de beneficios y cargas o de responsabilidad patrimonial que se inicien a partir de su entrada en vigor.

2. Los terrenos que, a la entrada en vigor de esta Ley, formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones para su desarrollo, se valorarán conforme a las reglas establecidas en la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones, tal y como quedarán redactadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, siempre y cuando en el momento a que deba entenderse referida la valoración no hayan vencido los plazos para la ejecución del planeamiento o, si han vencido, sea por causa imputable a la Administración o a terceros.

3. Mientras no se desarrolle reglamentariamente lo dispuesto en esta Ley sobre criterios y método de cálculo de la valoración, se estará, en lo que sea compatible con ella, a lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 137 del Reglamento de Gestión Urbanística aprobado por Real Decreto 1288/1978, de 25 de agosto, y a las normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, o disposición que la sustituya.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogados a la entrada en vigor de esta Ley:

- a) La Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.
- b) El artículo 133, el apartado 1 del artículo 134, el apartado 1 del artículo 243, el artículo 276, el apartado 1 del artículo 280 y los artículos 287, 288 y 289 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

- c) Los artículos 38 y 39 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954.
- d) Cuantas otras disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Disposición final primera. Carácter del contenido dispositivo de esta Ley.

1. Tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales y, en su caso, de bases del régimen de las Administraciones públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador general en el artículo 149.1.1ª, 13ª, 18ª y 23ª de la Constitución, los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, apartados 1, 2, 3, 4 y 6, 12, 13, 14, 29 y 30 y la disposición adicional primera

2. Tienen el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador general por el artículo 149.1.4ª, 8ª y 18ª sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas, los artículos 11, apartado 5, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 31, 32 y 33 y las disposiciones adicionales segunda y quinta.

3. El contenido normativo íntegro de esta Ley es de aplicación directa en los territorios de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, con las siguientes precisiones:

- a) La potestad que la letra a) del artículo 10 reconoce a la Ley para reducir el porcentaje de reserva de vivienda sometida a algún régimen de protección pública y la de determinar los posibles destinos del patrimonio público del suelo, de entre los previstos en el apartado 2 del artículo 30, podrán ser ejercidas directamente en el plan general.
- b) El porcentaje a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 14 será el diez por ciento, que el plan general podrá incrementar motivada y proporcionalmente hasta el veinte por ciento en las actuaciones o ámbitos en los que el valor de los solares resultantes o de su incremento, en su caso, sea sensiblemente superior al medio de los incluidos en su misma clase de suelo.

Disposición final segunda. Delegación legislativo.

Se delega en el Gobierno, por un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto de ésta y los preceptos que quedan vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse la terminología y el contenido dispositivo de éste a los de esta Ley.

Disposición final tercera. Desarrollo.

Se autoriza al Gobierno para proceder, en el marco de sus atribuciones, al desarrollo de esta Ley.

BORRADOR