

Borrador de Anteproyecto de nueva Ley del Suelo

[Texto íntegro del borrador del Gobierno para una nueva Ley del Suelo que, aceptado, en principio, como base de discusión por el Consejo de Ministros de 12 de marzo de 1997, se ha enviado a las Comunidades Autónomas para su debate. Se publica para su conocimiento, como documento relevante, teniendo presente que el día 20 de marzo de 1997 se conoció el fallo de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley 8/90 y su texto refundido de 1992, que implicará reformular algo los términos de este primer borrador].

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Las sucesivas reformas de nuestra legislación urbanística han ido incrementando la complejidad de este sector del ordenamiento jurídico, al multiplicar innecesariamente las intervenciones administrativas en las distintas fases de los procesos de desarrollo urbano y, consiguientemente, las cotas de discrecionalidad del sistema, lo que, unido a la limitación artificial de la oferta de suelo, ha contribuido decisivamente a demorar hasta extremos irrazonables la conclusión de las operaciones de urbanización y ulterior edificación, haciendo imprevisible su coste e impidiendo una adecuada programación de las correspondientes actividades empresariales, con el consiguiente encarecimiento del producto final.

La última de dichas reformas, llevada a cabo por la Ley 8/1990 de 25 de julio, llevó esta línea de tendencia a sus últimas consecuencias y su fracaso, que hoy es imposible ignorar, reclama una enérgica rectificación cuyo norte no puede ser otro que la búsqueda de una mayor flexibilidad que, de un lado, elimine los factores de rigidez que se han ido acumulando y, de otro, asegure a las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística una mayor capacidad de adaptación a una coyuntura económica cambiante, en la que los ciclos de expansión y recesión se suceden con extraordinaria rapidez.

El legislador estatal, que carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, no puede por sí sólo afrontar la tarea indicada, a la que sólo puede aportar una solución parcial poniendo a contribución su indiscutible competencia para regular el derecho de propiedad del suelo y garantizar la igualdad de las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional, por lo que su obra reclama una continuación por parte de los legisladores de las diferentes Comunidades Autónomas, sin la cual la reforma que ahora se inicia quedaría incompleta.

2. Dentro de estos concretos límites, la presente Ley pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, a cuyos efectos considera en principio susceptible de ser

urbanizado todo el suelo que todavía no ha sido incorporado al proceso urbano, en el que no concurren razones objetivas determinantes de su preservación de acuerdo con la legislación sectorial o en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su función de protección del dominio público.

En ese amplio espacio podrán, por lo tanto, promoverse actuaciones urbanísticas, previa aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo, siempre, naturalmente, que sean conformes con la estructura general del territorio que el planeamiento general habrá de fijar en todo caso, que no incidan en usos declarados por éste incompatibles con los previstos por aquella estructura ni rebasen las intensidades máximas de edificación que el planeamiento general pueda establecer y que se asegure por su promotor la ejecución, a su costa, de las infraestructuras de conexión con los sistemas generales que la naturaleza e intensidad de dichas actuaciones demande en cada caso o, incluso, el reforzamiento y mejora de dichos sistemas generales cuando ello resulte necesario.

El régimen urbanístico del suelo prescinde así de imponer a los propietarios un sistema de actuaciones programadas por la Administración, sin datos ni garantías efectivas que aseguren su ejecución, que ésta sólo está en condiciones de ofrecer en relación a sus propias actuaciones. Ello no implica, en ningún caso, una renuncia a la función directiva y orientadora que es consustancial a la idea de plan. Muy al contrario, la Ley parte del efectivo ejercicio de esa función por el planeamiento general, que debe fijar en todo caso la estructura general del territorio, esto es, la imagen de la ciudad que la comunidad que lo aprueba considera deseable, ya que esa es una referencia de la que, en ningún caso, puede prescindirse. Más allá de ella no debe, sin embargo, prejugarse la ordenación concreta del suelo exterior a las poblaciones, para el cual debe bastar, como regla general, el establecimiento de los usos incompatibles con aquella estructura general y el señalamiento de intensidades máximas de edificación, de forma que se posibiliten cualesquiera desarrollos que

respeten estos límites. Sólo en el suelo más próximo a los núcleos urbanos, enmarcado en la red de los sistemas generales existentes y de la ampliación de los mismos que la Administración esté en condiciones de asegurar, podrá el planeamiento general proponer una oferta más concreta a la iniciativa privada, aunque sin imponérsela a ésta en ningún caso, ya que siempre tendrá a su alcance la opción de actuar en suelos más alejados si está dispuesta a afrontar los mayores costes que inevitablemente supondrá para ella la financiación de la imprescindible conexión con dichos sistemas.

De este modo la necesaria flexibilidad, que tanto se ha echado en falta en el pasado, se cohonesta con la imprescindible salvaguardia de los intereses públicos, eludiendo la rigidez inherente a una ordenación y una programación omnicomprendidas, fruto de un maximalismo cuyos efectos perturbadores ha puesto inequívocamente de manifiesto la experiencia de los últimos cuarenta años.

La flexibilidad que la Ley persigue con el fin de evitar la escasez de suelo artificialmente generada por la programación cuatrienal no debe, sin embargo, conducir a un régimen de absoluta discrecionalidad de las autoridades urbanísticas a la hora de decidir acerca de la viabilidad de las iniciativas que se promuevan en el ámbito del suelo urbanizable. Si no se pusiera algún límite a este tipo de decisiones, la reforma legal sería rigurosamente inútil, pues nadie afrontaría los gastos inherentes a la adquisición del suelo y a la elaboración del correspondiente planeamiento de desarrollo si todo ello quedara finalmente al arbitrio de una decisión libérrima e incontrolable de la autoridad urbanística en cada caso competente. Para evitarlo, la Ley ha previsto un sistema de consulta previa a la que dicha autoridad debe responder razonadamente identificando, si los hay, los obstáculos que eventualmente puedan oponerse a la viabilidad de las iniciativas que se le sometan y las condiciones que éstas deben satisfacer para asegurar su encaje en la estructura general del territorio que el planeamiento general haya podido establecer, de forma que no haya sorpresas a la hora de promover el correspondiente planeamiento de desarrollo.

3. La renuncia a una ordenación y programación detalladas del suelo urbanizable desde el propio planeamiento general pretende también evitar que la mera aprobación de éste provoque por sí sola un incremento injustificado de su valor.

En lo que concierne a los criterios de valoración del suelo, la Ley ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo renunciando así formalmente a toda clase de fórmulas artificiosas que, con mayor o menor fundamento aparente, contradicen esa realidad y constituyen una fuente interminable de conflictos, proyectando una sombra de injusticia que resta credibilidad a la Administración y contribuye a deslegitimar su actuación.

Se elimina así la actual dualidad de valores, inicial y urbanístico, a la que habían quedado ya reducidos los cuatro valores diferentes que estableció en su día la versión primera de la Ley del Suelo, de forma, que a

partir de ahora, no habrá ya sino un sólo valor, el valor real, único que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria.

A partir de este principio básico, la Ley se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función, claro está, de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas. Este método es, con carácter general, el de comparación con el de otras fincas análogas, habida cuenta de su situación, tamaño y naturaleza, así como de los usos y aprovechamientos permitidos por el planeamiento.

Para los casos en que esa comparación no sea posible, la Ley prevé métodos alternativos según la clase de suelo. En el no urbanizable y en el urbanizable no incluido en sectores y, por lo tanto, sin desarrollo previsible a corto plazo, el método de cálculo será el de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo de acuerdo con su estado y naturaleza, que es el método tradicional. En el suelo urbano y en el urbanizable incluido en sectores delimitados por el propio planeamiento general o con posterioridad al mismo, el método de cálculo consistirá en la aplicación al aprovechamiento correspondiente (el resultante del aprovechamiento medio del sector o unidad de ejecución o el permitido por el planeamiento, según los casos) del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias catastrales para el terreno de que se trate, valor que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales, refleja los valores de mercado, puesto que las valoraciones catastrales se fijan a partir de un estudio previo de dichos valores. Finalmente, y para el caso de que no existan o no sean aplicables los valores de las ponencias catastrales por haber perdido vigencia o haberse modificado el planeamiento, el valor básico de repercusión se calculará por el método residual, comúnmente utilizado, en sus distintas modalidades, tanto por el sector público como por el privado.

La aplicación de valores de repercusión, habida cuenta de su correspondencia con terrenos urbanizados y en condiciones de ser edificados, conlleva la necesidad de deducir la totalidad de los costes de urbanización que en cada caso estuvieran pendientes, así como los costes financieros, de gestión y cualesquiera otros que fuera imprescindible realizar todavía para dotar al terreno de la condición de solar, tal y como se viene haciendo habitual y pacíficamente en las tasaciones que se realizan a diario en el ámbito inmobiliario y financiero.

El estricto realismo al que la Ley ha querido ajustarse en este punto contribuirá, sin duda, a aumentar la seguridad del tráfico jurídico y a reducir la conflictividad, lo que redundará también en una agilización de la gestión urbanística y en una reducción de los costes innecesarios que su prolongación en el tiempo inevitablemente añade.

4. El Título Cuarto de la Ley se ha limitado a incluir los preceptos imprescindibles para enmarcar el ejercicio en este sector, por las distintas Administraciones Públicas, de la potestad expropiatoria, a la que serán aplicables sin más las normas generales vigentes que

regulan ésta. Remite, asimismo, para la determinación del justiprecio, a los criterios generales establecidos en el Título Tercero, acabando con la actual e injusta dualidad de criterios que trata de distinta manera al propietario expropiado y al que no lo es.

5. El Título Quinto, por su parte, ajusta simplemente al régimen jurídico de la propiedad del suelo que establecen los Títulos Primero y Segundo de la Ley la regulación precedente de las indemnizaciones por alteración del planeamiento y de las limitaciones o vinculaciones singulares impuestas por éste que no sean susceptibles de distribución equitativa por los mecanismos habituales de reparto de beneficios y cargas.

6. La Ley ha querido ser extraordinariamente respetuosa con las competencias de los Parlamentos autonómicos, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta, limitándose a incluir en su texto una norma mínima que atañe al procedimiento administrativo común con el fin de clarificar el aplicable al otorgamiento de licencias que, a raíz de la promulgación de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se había visto envuelto en una confusión tan generalizada como indeseable.

7. Por último, las disposiciones transitorias de la Ley procuran evitar a ultranza las soluciones de continuidad, estableciendo reglas de aplicación directa en función de la situación de los procesos de desarrollo y ejecución del planeamiento y obviando la exigencia de la previa adaptación de los planes para la efectividad de la reforma, en razón de la negativa experiencia acumulada con motivo de las reformas precedentes.

TÍTULO I. Disposiciones generales

Artículo 1. Objeto de la Ley

Es objeto de la presente Ley establecer el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y su función social, delimitar su contenido y regular las condiciones básicas de su ejercicio en todo el territorio nacional, para su posterior desarrollo por la legislación autonómica y aplicación por el planeamiento urbano.

Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad

1. Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las Leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

2. La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en la presente Ley.

Artículo 3. Participación en las plusvalías

La participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, se producirá en los términos fijados por la presente Ley.

Artículo 4. Acción urbanística e iniciativa privada

1. Los propietarios deberán contribuir, en los términos establecidos en esta Ley, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá la dirección última del proceso sin perjuicio de respetar la iniciativa de aquéllos.

2. Serán de aplicación preferente los sistemas de actuación con participación privada, salvo que por razones de interés general o de urgencia hubieran de aplicarse sistemas de gestión pública.

Artículo 5. Reparto equitativo de beneficios y cargas.

1. Las Leyes garantizarán en todo caso el reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística.

2. La distribución de beneficios y cargas se realizará en el ámbito de la unidad de ejecución o del sector, mediante la determinación de su aprovechamiento medio, deducido de los usos e intensidades resultantes de la ordenación.

3. El derecho de los propietarios será proporcional a la superficie de suelo de la que sean titulares. Los costes de urbanización se distribuirán en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas.

4. La Administración actuante participará en los costes de urbanización de la unidad de ejecución en proporción a los aprovechamientos que le correspondan.

5. Cuando en el sector o unidad de ejecución existan bienes de dominio y uso público que hayan de ser objeto de desafectación, les corresponderá aprovechamiento en función de su superficie, en igualdad de condiciones que los del resto de los propietarios. En el supuesto de que sean sustituidos por los resultantes del planeamiento, sólo tendrán derecho a aprovechamiento en proporción al exceso de superficie sobre estos últimos.

Artículo 6. Participación pública en el planeamiento y la gestión

Las Administraciones urbanísticas garantizarán el derecho a la información tanto de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación como de los particulares, así como la participación pública en los procesos de formulación, tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos de desarrollo y ejecución.

TÍTULO II. Régimen urbanístico de la propiedad del suelo

Capítulo I. Clasificación del suelo

Artículo 7. Clases de suelo.

El planeamiento general dividirá la totalidad del territorio municipal en todas o algunas de las siguientes clases de suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable, o clases equivalentes a los efectos de la presente Ley definidas por la legislación urbanística.

La delimitación de estas clases de suelo se realizará de acuerdo con lo dispuesto en dicha legislación, que adoptará para su definición criterios de naturaleza similar a los establecidos en este capítulo.

Artículo 8. Suelo urbano.

1. Tendrán la condición de suelo urbano, a los efectos de esta Ley:

a) Los terrenos que cuenten con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica o estén consolidados por la edificación al menos en las dos terceras partes del espacio servido por las redes de los indicados servicios. El planeamiento general definirá la línea perimetral comprensiva del citado espacio.

b) Los terrenos que en ejecución del planeamiento hayan sido urbanizados de acuerdo con el mismo.

2. La legislación urbanística podrá reconocer la condición de suelo urbano al que, sin reunir todos los requisitos establecidos en el apartado 1 anterior, corresponda a formas tradicionales de asentamientos. Dicha legislación regulará los criterios para su determinación y las particularidades de su régimen urbanístico que no será más gravoso que el del suelo urbano establecido en esta Ley.

Artículo 9. Suelo urbano sin urbanización consolidada

1. Los terrenos comprendidos dentro del perímetro urbano al que hace referencia el número 1 del artículo anterior que carezcan de urbanización consolidada, quedarán sujetos, no obstante su condición de urbanos, en cuanto a la ejecución de las operaciones necesarias para su total ordenación y urbanización, al mismo régimen que esta Ley establece para la transformación del suelo urbanizable y sus propietarios vendrán obligados al cumplimiento de los mismos deberes y cargas que los de éste.

2. El planeamiento general definirá con precisión las áreas concretas del suelo urbano en las que concurran las circunstancias antedichas.

Artículo 10. Suelo no urbanizable.

Se clasificarán como suelo no urbanizable los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:

1. Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación según la legislación sectorial o en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales.

2. Que el planeamiento general considere necesario preservar por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, los que no deban ser urbanizados en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, así como aquellos otros que por su ubicación se consideren manifiestamente inadecuados para un desarrollo urbano racional.

Artículo 11. Suelo urbanizable.

El suelo no clasificado como urbano o no urbanizable se considerará suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable.

Artículo 12. Clasificación del suelo en municipios sin planeamiento.

1. Los municipios que carezcan de planeamiento general delimitarán el suelo urbano de acuerdo con los

criterios establecidos en el artículo 8, considerándose el resto del suelo del término municipal como no urbanizable; la anterior clasificación se contendrá en el correspondiente Proyecto de Clasificación del Suelo.

2. En tanto dicho Proyecto de Clasificación del Suelo no sea definitivamente aprobado por el órgano competente, los terrenos que no reúnan las condiciones propias del suelo urbano que se establecen en el artículo 8.1 tendrán la condición de suelo no urbanizable.

3. En este suelo no urbanizable, podrán autorizarse excepcionalmente actuaciones específicas de interés público por el órgano competente para aprobar los Proyectos de Clasificación del Suelo y a través del procedimiento previsto para la tramitación de éstos, en el que habrá de justificarse en cada caso que no concurren las circunstancias previstas en el artículo 10 de la presente Ley.

4. Las Comunidades Autónomas podrán subrogarse en la competencia de los Ayuntamientos para tramitar los Proyectos de Clasificación del Suelo cuando éstos no la ejercitaran a pesar de haber sido expresamente requeridos para ello.

Capítulo 2. Derechos y deberes de los propietarios**Artículo 13. Ejercicio de derechos y deberes**

Los derechos y deberes de los propietarios de suelo que se regulan en esta Ley se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución del planeamiento establezca la legislación urbanística en cada caso aplicable.

Artículo 14. Derechos de los propietarios de suelo urbano

1. Los propietarios de suelo urbano tienen el derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares y a edificar éstos en las condiciones que en cada caso establezca la legislación urbanística y el planeamiento.

2. El aprovechamiento urbanístico del titular de un terreno no incluido en una unidad de ejecución será el que resulte de la aplicación directa a la parcela de las ordenanzas o normas urbanísticas en vigor.

Artículo 15. Deberes de los propietarios de suelo urbano

1. Los propietarios de terrenos de suelo urbano comprendidos en unidades de ejecución costearán y, en su caso, ejecutarán las obras de urbanización y cederán al Ayuntamiento los terrenos destinados a viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local, así como el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento incluya o adscriba a la unidad correspondiente. Asimismo, cederán a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10% del aprovechamiento de dicha unidad.

2. No obstante lo establecido en el artículo 5, cuando la unidad de ejecución tenga por objeto la reforma, renovación o mejora urbana, la distribución equitativa de beneficios y cargas se hará, salvo acuerdo unánime de los propietarios, proporcionalmente al valor del suelo,

sin que, en este supuesto, sea de aplicación cesión alguna de aprovechamiento.

3. El planeamiento general, cuando existan razones que lo justifiquen y en ámbitos determinados, podrá establecer plazos para la edificación.

Artículo 16. Derechos de los propietarios de suelo urbanizable

Los propietarios de suelo clasificado como urbanizable tendrán derecho a usar y disfrutar de los terrenos de su propiedad conforme a la naturaleza rústica de los mismos y a promover su transformación instando de la Administración la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo.

A estos efectos el planeamiento general, que deberá fijar la estructura general del territorio, podrá delimitar, dentro de esta clase de suelo, todos o algunos de los sectores y establecer las condiciones para su desarrollo o limitarse a señalar los criterios a los que deberá acomodarse su delimitación ulterior, así como los usos que considere incompatibles con dicha estructura general y las intensidades máximas de edificación. En este último caso, el aprovechamiento medio de los sectores que se delimiten será el resultante del planeamiento de desarrollo.

Artículo 17. Reglas para el ejercicio del derecho

El ejercicio del derecho a promover la transformación del suelo urbanizable no incluido en sectores, se ajustará a las siguientes reglas:

1.ª Los propietarios que deseen promover un planeamiento de desarrollo en dicho suelo comunicarán previamente al Ayuntamiento las características básicas de la actuación, indicando como mínimo la delimitación del sector, los usos previstos y sus intensidades.

2.ª El Ayuntamiento, en el plazo que establezca la legislación urbanística aplicable, o en su defecto en el de dos meses, dictará acuerdo motivado en el que expresará:

a) Si la propuesta es o no conforme con la estructura general del territorio establecida por el planeamiento general y si respeta o no los usos declarados por éste incompatibles y las intensidades máximas de edificación por él fijadas.

b) Si existen determinaciones que incidan en el desarrollo de la propuesta derivadas de la ordenación territorial, o de planes y proyectos sectoriales, señalando en su caso cuáles son éstas y las condiciones a las que aquélla habría de ajustarse.

c) Las obras que el promotor habrá de realizar a su costa para asegurar la necesaria conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación, de conformidad con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 19 de la presente Ley.

3.ª Si en el plazo citado en el punto anterior no se hubiera dictado acuerdo municipal se entenderá obtenida la conformidad del Ayuntamiento para iniciar la tramitación.

4.ª La tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo no podrá ser denegada por razones de oportunidad si, además de cumplir con las determinaciones legalmente establecidas, existe la debida correspondencia entre el mismo y el acuerdo municipal al que se refiere la regla 2.ª.

Artículo 18. Usos y obras provisionales

Los propietarios de suelo clasificado como urbanizable, no podrán acometer en el mismo, actuación urbanística alguna, hasta tanto no sea aprobado definitivamente el correspondiente planeamiento de desarrollo.

En el suelo comprendido en sectores ya delimitados sólo podrán autorizarse usos y obras de carácter provisional que no estén expresamente prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación sectorial, que habrán de cesar, en todo caso y ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare el Ayuntamiento. La autorización, bajo las indicadas condiciones aceptadas por el propietario, se inscribirá en el Registro de la Propiedad.

En el resto del suelo urbanizable podrán autorizarse, antes de su inclusión en sectores para su desarrollo, los usos previstos en el artículo 21 de la presente Ley.

Artículo 19. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable

La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará para los propietarios del mismo los siguientes deberes:

1. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración todo el suelo necesario para los viales, espacios libres, zonas verdes y dotaciones públicas de carácter local al servicio del sector en el que sus terrenos resulten incluidos.

2. Ceder obligatoria y gratuitamente el suelo necesario para la ejecución de los sistemas generales que el planeamiento general, en su caso, incluya o adscriba al sector correspondiente.

3. Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación y, en su caso, las obras necesarias para la ampliación o refuerzo de dichos sistemas requeridos por la dimensión y densidad de la misma y las intensidades de uso que ésta genere. A estos efectos, el planeamiento general podrá establecer los requisitos y condiciones a que habrán de ajustarse.

4. Ceder obligatoria y gratuitamente a la Administración actuante el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento del sector.

5. Proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo.

6. Costear o ejecutar la urbanización del sector.

Artículo 20. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación

1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable.

Artículo 21. *Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable*

1. Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar y disfrutar de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos, debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las normas sectoriales que les afecten o el planeamiento.

De acuerdo con la legislación urbanística aplicable, podrán levantar, previa obtención de la correspondiente licencia municipal, construcciones destinadas a las explotaciones agrícolas o ganaderas y a vivienda que guarden relación con la naturaleza, extensión y destino de las fincas. Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en aquella legislación y de acuerdo con ella, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 10 de la presente Ley. En defecto de legislación urbanística, la autorización se otorgará por el órgano autonómico competente para la aprobación del planeamiento general, previa información pública por un plazo de veinte días acordada por el Ayuntamiento correspondiente.

2. En ningún caso podrán efectuarse en esta clase de suelo parcelaciones urbanísticas, ni divisiones, segregaciones o fraccionamientos de cualquier tipo en contra de lo dispuesto en la legislación agraria.

Artículo 22. *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos*

La transmisión de fincas no modificará la situación del titular de las mismas respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma. El nuevo titular quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos, así como en los compromisos que éste hubiere contraído con la Administración urbanística competente.

Artículo 23. *Otorgamiento de licencias*

1. Las licencias para nuevas edificaciones y para la modificación de la estructura o aspecto exterior de las existentes, se entenderán otorgadas por silencio administrativo, por el mero transcurso de tres meses desde su solicitud sin que se haya notificado acuerdo municipal sobre su concesión.

2. Las restantes licencias, se entenderán otorgadas en el mismo supuesto, por el transcurso de un mes.

Artículo 24. *Declaración de obra nueva*

Los Notarios y Registradores de la Propiedad, para autorizar o inscribir respectivamente escrituras de declaración de obra nueva, exigirán que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia y que se acompañe certificación por técnico competente de que la obra nueva en construcción se ajusta al Proyecto objeto de la licencia o, si se trata de obra nueva terminada, de que la obra ha finalizado conforme al citado Proyecto.

Si se trata de obra nueva en construcción, la terminación se hará constar en su momento mediante

acta notarial que incorporará la certificación de finalización antes citada. Tanto la licencia como las certificaciones a las que se ha hecho referencia deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.

TITULO III. Valoraciones

Artículo 25. *Aplicación general de las reglas de valoración.*

Las valoraciones de suelo se efectuarán con arreglo a los criterios establecidos en la presente Ley, cualquiera que sea la finalidad que motive la expropiación y la legislación, urbanística o de otro carácter, que la legitime.

En defecto de acuerdo entre los propietarios afectados, dichos criterios se aplicarán igualmente en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que establezca la legislación urbanística.

Artículo 26. *Momento al que han de referirse las valoraciones.*

Las valoraciones se entenderán referidas a:

a) Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación cuando se siga el procedimiento de tasación conjunta.

b) En otros supuestos de actuación, al momento de iniciación del correspondiente procedimiento.

c) En la determinación de indemnizaciones por cambio de planeamiento, en los supuestos previstos en el Título V de la presente Ley, al momento de la publicación de la aprobación definitiva del nuevo planeamiento.

Artículo 27. *Criterio general de valoración.*

El suelo se valorará con arreglo a su valor real, calculado según su clase y situación, en la forma establecida en los artículos siguientes.

Artículo 28. *Determinación del valor real del suelo.*

El valor real del suelo se determinará, en general, por el método de comparación a partir de los valores en venta de fincas análogas. A estos efectos, la identidad de razón que justifique la analogía deberá tener en cuenta la situación, tamaño y naturaleza de las citadas fincas en relación con la que se valora, así como, en su caso, los usos y aprovechamientos urbanísticos establecidos por el planeamiento.

Artículo 29. *Valor del suelo no urbanizable.*

Cuando por la inexistencia de valores comparables no sea posible la aplicación del método indicado en el artículo anterior, el valor del suelo no urbanizable se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo, y conforme a su estado en el momento de la valoración.

Artículo 30. *Valor del suelo urbanizable.*

1. En defecto de la aplicación del método de comparación, el valor del suelo urbanizable no incluido en sectores se determinará en la forma definida en el artículo anterior.

2. Cuando el suelo urbanizable estuviese incluido en un sector, el valor del mismo se obtendrá por aplicación, al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico

de repercusión en polígono, que será el deducido de las ponencias de valores catastrales.

En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual.

Artículo 31. Valor del suelo urbano.

1. El valor del suelo urbano incluido en una unidad de ejecución se determinará, salvo lo dispuesto en el apartado 2 de este artículo, por aplicación al aprovechamiento resultante del aprovechamiento medio de la misma del valor básico de repercusión más específico recogido en las ponencias de valores catastrales para el terreno concreto a valorar.

2. Cuando las unidades de ejecución previstas en el planeamiento general tengan por objeto la reforma, renovación o mejora urbana, el aprovechamiento de referencia será el permitido por el planeamiento o el resultante de la edificación existente, si fuera superior.

3. En el suelo urbano no incluido en una unidad de ejecución, el valor del suelo se determinará:

a) Por aplicación al aprovechamiento establecido por el planeamiento para cada terreno concreto del valor básico de repercusión en parcela recogido en las ponencias de valores catastrales o, en su caso, del de repercusión en calle o tramo de calle corregido en la forma establecida en la normativa técnica de valoración catastral.

b) En los supuestos de carencia de planeamiento o cuanto éste no atribuya aprovechamiento lucrativo alguno al terreno no incluido en unidad de ejecución, el aprovechamiento a tener en cuenta, a los solos efectos de su valoración, será el resultante de la media ponderada de los aprovechamientos de las fincas colindantes, referido al uso predominante en el polígono fiscal en el que esté incluido el terreno.

4. En los supuestos de inexistencia o pérdida de vigencia de los valores de las ponencias catastrales, se aplicarán los valores de repercusión obtenidos por el método residual.

Artículo 32. Dedución de gastos de urbanización pendiente.

Del valor total determinado por aplicación al aprovechamiento correspondiente de valores de repercusión, se deducirán en todo caso los costes financieros y de gestión, y los de la urbanización precisa y no ejecutada, según las normas o determinaciones de este carácter contenidas en el planeamiento o en el proyecto de obras correspondiente o, en su defecto, los costes necesarios para que el terreno correspondiente alcance la condición de solar. En el supuesto de suelos urbanos sujetos a operaciones de reforma interior, renovación o mejora urbana, se deducirán asimismo los costes adicionales que estas operaciones puedan conllevar.

Artículo 33. Valoración de obras, edificaciones, instalaciones, plantaciones y arrendamientos

1. Las plantaciones, sembrados, obras, edificaciones e instalaciones que existan en el suelo se valorarán con independencia del mismo con arreglo a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa, e incrementarán con su cuantía el valor total del inmueble, salvo que, por su

carácter de mejoras permanentes, hayan sido tenidas en cuenta en la determinación del valor del terreno. Las indemnizaciones a favor de los arrendatarios rústicos y urbanos se fijarán de acuerdo con lo previsto en la Ley de Expropiación Forzosa.

2. El valor de las edificaciones se determinará de acuerdo con la normativa catastral, en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de las mismas.

Artículo 34. Valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles

1. La valoración de las concesiones administrativas y los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del Derecho Administrativo, Civil o Fiscal que resulten de aplicación.

2. Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectuare podrá elegir entre justipreciar cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del Juzgado, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

TITULO IV. Expropiaciones

Artículo 35. Legitimación de expropiaciones

La aprobación de Planes de ordenación urbana y de delimitaciones de unidades de ejecución a desarrollar por expropiación implicará la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificios correspondientes, a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

Artículo 36. Funciones de la expropiación

1. La expropiación por razón de urbanismo podrá aplicarse para:

a) Ejecutar el planeamiento, cuando se haya establecido este sistema para la unidad de ejecución correspondiente.

b) Obtener el suelo destinado a dotaciones públicas, así como el necesario para la implantación, ampliación o mejora de los servicios públicos de conformidad con lo dispuesto en el planeamiento y en la legislación urbanística.

c) Constituir o ampliar el Patrimonio Municipal del Suelo u otros patrimonios públicos de suelo.

2. La expropiación podrá asimismo aplicarse, por incumplimiento de la función social de la propiedad, en los supuestos de:

a) Inobservancia de los deberes establecidos en la legislación urbanística.

b) Parcelación ilegal en suelo urbanizable o no urbanizable.

Artículo 37. Ejercicio de la potestad expropiatoria

El ejercicio de la potestad expropiatoria se ajustará a lo dispuesto en la presente Ley y en la legislación urbanística. En todo lo no previsto en ellas, será de

aplicación la legislación general de Expropiación Forzosa.

Artículo 38. Procedimiento y determinación del justiprecio

El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título Tercero de la presente Ley, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta.

Artículo 39. Pago del justiprecio mediante adjudicación de terrenos

En todas las expropiaciones, la Administración actuante podrá satisfacer el justiprecio, por acuerdo con el expropiado, mediante la adjudicación de terrenos de valor equivalente, situados o no en la misma unidad de ejecución que los expropiados.

Artículo 40. Aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta

El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el Proyecto, habilitará para proceder a la ocupación de la finca y producirá los efectos previstos en los números 6, 7 y 8 del artículo 52 de la Ley de Expropiación Forzosa, sin perjuicio de la valoración, en su caso, por el Jurado Provincial de Expropiación y de que puedan seguir tramitándose los recursos procedentes respecto a la fijación del justiprecio.

Artículo 41. Ocupación e inscripción en el Registro

1. Una vez efectuado el pago o consignación se levantará el Acta de ocupación correspondiente a cada finca afectada por el expediente expropiatorio. La superficie objeto de la actuación se inscribirá como una o varias fincas registrales. El hecho de que alguna de estas fincas no estuviese inscrita no será obstáculo para que pueda practicarse directamente aquella inscripción. En las fincas afectadas, a continuación de la nota a que se refiere la legislación hipotecaria sobre asientos 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.

2. Será título inscribible el acta o actas de ocupación acompañadas de las actas de pago o los justificantes de consignación del justiprecio de todas las fincas ocupadas. Dicho título, además de la descripción conforme a la legislación hipotecaria, incorporará la oportuna referencia catastral e identificará la nueva finca mediante un adecuado sistema gráfico de coordenadas.

3. Si al procederse a la inscripción surgiesen dudas fundadas sobre si dentro de la superficie ocupada existiese alguna finca registral no tenida en cuenta en el expediente expropiatorio, sin perjuicio de practicarse la inscripción, se pondrá tal circunstancia en conocimiento del Organismo expropiante.

Artículo 42. Supuestos de reversión

1. Los terrenos de cualquier clase que se expropien por razones urbanísticas deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente.

2. Si en virtud de modificación o revisión del planeamiento se alterara el uso que motivó la expropiación procederá la reversión salvo que concurriera alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público.

b) Que el uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años.

3. Procederá la reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo si, como consecuencia de una modificación o revisión del planeamiento se alteraran los usos, intensidades o aprovechamientos.

4. Igualmente, procederá la reversión en los supuestos de terrenos incluidos en una unidad de ejecución para su desarrollo por el sistema de expropiación, cuando hubieren transcurrido diez años desde la expropiación sin que la urbanización se hubiera concluido.

5. El mismo plazo y condición se aplicará en las expropiaciones de terrenos motivadas por el incumplimiento de deberes urbanísticos vinculados al proceso de urbanización.

TÍTULO V. Supuestos indemnizatorios

Artículo 43. Indemnización por alteración de planeamiento

1. La modificación o revisión del planeamiento sólo podrá dar lugar a indemnización por reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución del planeamiento de desarrollo de la correspondiente unidad de ejecución o sector, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

2. Las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios del planeamiento no serán indemnizables, a excepción de lo previsto en el apartado anterior.

Artículo 44. Indemnización por alteración del planeamiento, con licencia en vigor

1. Si en el momento de entrada en vigor de la modificación o revisión del planeamiento se hubiera obtenido la licencia de construcción, pero aún no se hubiera iniciado la edificación, se declarará extinguida, con audiencia del interesado, la eficacia de la licencia en cuanto sea disconforme con la nueva ordenación, debiendo fijarse la indemnización, en el mismo expediente, por la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, así como por los perjuicios que justificadamente se acrediten de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa.

2. Si la edificación ya se hubiera iniciado, la Administración podrá modificar o revocar la licencia, fijándose la indemnización de acuerdo con lo establecido en el número anterior.

Artículo 45. Indemnización por limitaciones singulares

Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios o que lleven consigo una restricción del

aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización.

Artículo 46. Otros supuestos indemnizatorios

1. Serán en todo caso indemnizables los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador y edificatorio, dentro de los plazos establecidos al efecto, que resulten inservibles como consecuencia de un cambio de planeamiento o por acordarse la expropiación.

2. Cuando se produzca la anulación de una licencia, exista demora no justificada en su otorgamiento o denegación improcedente, los perjudicados podrán reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las normas que regulan con carácter general dicha responsabilidad. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera.

Con el fin de conseguir la adecuación de las propuestas de iniciativa pública o privada en suelo urbano o urbanizable a las necesidades y demandas en cada momento concreto, el planeamiento de desarrollo podrá incorporar directamente los necesarios ajustes, siempre que ello no suponga alteración de los elementos de la estructura general del Plan, ni de los usos globales y sus niveles de intensidad.

Segunda.

A los sólo efectos de lo dispuesto en el artículo 21º de la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, tendrán la consideración de urbanizables los terrenos así clasificados en el planeamiento, a partir del momento de aprobación del Plan Parcial que los desarrolla.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Régimen urbanístico

El régimen urbanístico del suelo establecido en esta Ley, sin perjuicio de las especialidades sobre gestión y uso del suelo de la legislación urbanística que resulten compatibles, será de aplicación desde la entrada en vigor de la misma a los planes y normas vigentes en dicho momento, teniendo en cuenta las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano y al suelo no urbanizable, se les aplicará respectivamente el régimen establecido en esta Ley para el suelo urbano y para el no urbanizable.

b) Al suelo urbanizable programado, al suelo apto para urbanizar y al suelo urbanizable no programado se les aplicará el régimen establecido en esta Ley para el suelo urbanizable, con la particularidad de que el aprovechamiento que corresponderá a los propietarios será el 90% del aprovechamiento tipo establecido por el planeamiento para el área de reparto correspondiente o, en defecto de ésta, del aprovechamiento medio del

sector, previa deducción, en su caso, del exceso respecto del medio del cuatrienio.

Segunda. Desarrollo del planeamiento general

1. El planeamiento general vigente a la entrada en vigor de la presente Ley mantendrá su vigencia, debiendo adaptar su clasificación de suelo a lo dispuesto en ella cuando se proceda a su revisión.

2. En tanto no se adapte a esta Ley, el desarrollo del planeamiento general vigente se efectuará del modo siguiente:

a) El suelo urbano y el suelo urbanizable programado o apto para urbanizar se desarrollarán conforme a lo establecido en el Texto Refundido aprobado por Real Decreto 1/1992 de 26 de junio y en la legislación urbanística.

b) El suelo urbanizable no programado se desarrollará mediante la redacción de Programas de Actuación Urbanística y Planes Parciales, que podrán ser formulados directamente, sin necesidad de concurso, por la Administración actuante o por la iniciativa privada y ejecutados por cualquiera de los sistemas de actuación previstos en la legislación urbanística.

Tercera. Planeamiento general en tramitación

1. El planeamiento general en tramitación a la entrada en vigor de esta Ley podrá seguirse tramitando sin adaptar sus clasificaciones de suelo a la misma.

2. Se entenderá que se encuentra en la situación prevista en el apartado anterior al planeamiento general, o su revisión, en cuya tramitación haya recaído acuerdo de aprobación inicial.

3. El desarrollo de este planeamiento general se someterá a lo dispuesto en la Disposición Transitoria anterior.

Cuarta. Planeamiento en ejecución

A los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que no hubieran alcanzado la aprobación definitiva a la fecha de entrada en vigor de esta Ley, les será de aplicación el régimen urbanístico establecido en la misma

Quinta. Valoraciones

En los expedientes expropiatorios, serán aplicables las disposiciones sobre valoración contenidas en esta Ley siempre que no se haya alcanzado la fijación definitiva del justiprecio.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

1. Quedan derogados los Títulos Preliminar, Primero, Segundo y Sexto del Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 de junio por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, con excepción de los artículos 14, 43.1, 44 y 45, así como el capítulo 2º del Título Tercero y el capítulo 3º del Título Cuarto del citado Real Decreto Legislativo.

2. Quedan asimismo derogados los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1997 de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales.

3. Quedan igualmente derogados cuantos preceptos legales se opongan o sean incompatibles con lo previsto en la presente Ley.