

## **LEY ESTATAL DE SUELO 8/2007: BREVES NOTAS SOBRE SUS NOVEDADES**

El Boletín Oficial del Estado del día 29 de mayo de 2.007 ha publicado la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Entrará en vigor el día 1 de julio de 2.007 y deroga la anterior Ley estatal 8/1.998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones.

Mediante estas notas pretendemos informarles sobre las principales novedades de esta ley, con un lenguaje sencillo, prescindiendo de complejidades técnico-jurídicas. Vamos a sistematizar estas breves notas sobre las novedades de la Ley 8/07 agrupándolas en dos grandes apartados, según se trate de materias de competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de materias de competencia exclusiva del Estado.

### **I.- NORMAS SOBRE MATERIAS DE COMPETENCIA COMPARTIDA ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA (CARM).**

I.1.- En estas materias, referidas al urbanismo, el Estado ha dictado en la Ley 8/07 las normas básicas y a la CARM le corresponde su desarrollo, con respeto de aquéllas normas básicas estatales, que actúan como límites de la potestad legislativa autonómica. La CARM debe adaptar el Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio (TRLSRM), en el plazo de un año, transcurrido el cual serán aplicables directamente las normas de la Ley 8/07 y sin perjuicio de la aplicación inmediata que tienen algunas de ellas.

#### **I.2.- Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible (art. 2).**

Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo tiene como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, así como los fines específicos que les atribuyan las leyes.

I.3.- En relación con las condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos (arts. 4 a 6), que operarán como límites de las normas urbanísticas de la CARM, se recogen derechos y deberes contenidos en la Constitución y en normas urbanísticas y de otro orden, tales como el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, libre de ruido u otras inmisiones contaminantes o el derecho de acceso universal a las dotaciones públicas y a los equipamientos colectivos.

La novedad más importante en esta materia la constituye la generalización en toda España, pues antes sólo estaba regulado en alguna Comunidad Autónoma (Valencia, Extremadura, Castilla-La Mancha) del derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la

## Guillamón & Martín Gil Abogados

urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente (el llamado Agente Urbanizador).

La CARM deberá regular dicho derecho con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 8/2007 siguientes:

- atribución mediante procedimiento con publicidad y concurrencia;
- salvaguarda en los criterios de atribución de una adecuada participación de la comunidad en las plusvalías derivadas de las actuaciones urbanísticas; y
- peculiaridades o excepciones a favor de la iniciativa de los propietarios del suelo.

Se regula también el régimen urbanístico de la propiedad del suelo (arts. 7 a 9), que es estatutario, estableciéndose expresamente que la previsión de edificabilidad no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo y que la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y condicionada al cumplimiento de los deberes y al levantamiento de las cargas establecidas.

1.4.- Bases del régimen del suelo (arts. 10 a 19). En esta materia es en la que operan las reformas más importantes de la Ley.

1.4.1.- La Ley 8/2007 clasifica el suelo según su situación, en RURAL y URBANIZADO. No lo clasifica según su destino, como hacía la derogada Ley 6/98 (urbano consolidado, urbano no consolidado, urbanizable sectorizado, urbanizable no sectorizado y no urbanizable – protegido, preservado o inadecuado para el desarrollo urbano -), lo que no impide que esta clasificación, mas propiamente urbanística, continúe vigente en nuestra Comunidad Autónoma, pues así se recoge en el vigente TRLSRM y mientras el legislador regional no opte por otro criterio de clasificación del suelo según su destino.

En la derogada Ley 6/98, la categoría residual de suelo era la del suelo urbanizable, pues todo suelo que no debiera clasificarse como urbano o no urbanizable, era clasificado como urbanizable. En la ley 8/2007, la categoría de suelo residual es la del suelo rural, pues todo suelo que no se encuentre en la situación de suelo urbanizado se encuentra en situación de suelo rural.

Se encuentra en situación de suelo URBANIZADO el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, entendiéndose así, cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y servicios urbanísticos legalmente requeridos o puedan llegar a contar con ellos, sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

Se encuentra en situación de suelo RURAL el siguiente:

a) el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, incluyendo como mínimo los terrenos siguientes:

terrenos excluidos de transformación urbanística por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural:

los protegidos por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos;

## **Guillamón & Martín Gil Abogados**

aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves;

cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

b) el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial o urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado.

c) Cualquier otro que no reúna los requisitos para ser considerado en situación de suelo urbanizado.

I.4.2.- Para la Ley 6/98 era urbanizable todo el suelo no clasificado como suelo no urbanizable o urbano. Para la Ley 8/2007, los planes de ordenación territorial y urbanística sólo clasificarán como suelo urbanizable el suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural (art.10.a).

I.4.3.- La legislación sobre ordenación territorial y urbanística o de conformidad con la misma, los planes de ordenación, deberán reservar un mínimo del 30 % de la edificabilidad residencial a viviendas de protección pública. Este porcentaje puede ser incrementado por la legislación de la CARM.

De conformidad con la DT 1ª, se aplicará a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la ley 8/07. En caso de cambios de ordenación de iniciativa pública, se entenderá iniciado su procedimiento de aprobación cuando tenga lugar su aprobación inicial por el Ayuntamiento. En caso de iniciativa privada, cuando ésta se presente ante el Ayuntamiento.

I.4.4.- Evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano.

Los planes de ordenación territorial y urbanística están sujetos, además de a las prescripciones de la legislación medioambiental, a las específicas establecidas por la Ley 8/2007, entre las que destacan las siguientes:

- mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación;
- informes, que serán determinantes y de los que sólo se podrá disentir de forma expresamente motivada, de las Administraciones competentes sobre las siguientes materias:
  - o Hidrológica, sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y la protección del dominio público hidráulico.
  - o Costas, sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre.
  - o Carreteras y demás de infraestructuras afectadas, sobre dicha afección y el impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.
- Informe o memoria de sostenibilidad económica.

Con posterioridad, las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas realizarán informes periódicos de seguimiento de la actividad de ejecución

## Guillamón & Martín Gil Abogados

urbanística de su competencia, que deberán considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica.

I.4.5.- El deber de cesión a la Administración de suelo libre de cargas de urbanización de la edificabilidad media ponderada de la actuación no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %, en las actuaciones de transformación urbanística o del incremento de edificabilidad media ponderada en las actuaciones de dotación (en el suelo urbano consolidado o no).

En caso de que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior al medio en los restantes de su misma categoría de suelo, la ley de la CARM podrá permitir que los porcentajes se reduzcan o incrementen de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 % en el caso de su incremento.

I.4.6.- Los convenios urbanísticos no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados y la cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho.

### I.5.- Patrimonios Públicos de Suelo.

Se establecen como fines de los mismos los siguientes:

- regular el mercado de terrenos,
- obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública,
- y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística.

Integran los patrimonios públicos de suelo los bienes, recursos y derechos que adquiera la Administración en virtud del deber de cesión legal obligatoria de suelo, sin perjuicio de los demás que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

#### I.5.3.- Destino.

Los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los terrenos que los integran o la sustitución de su cesión obligatoria por dinero se destinarán a la conservación, administración y ampliación del mismo, siempre que sólo se financien gastos de capital y no se infrinja la legislación que les sea aplicable, o a los usos propios de su destino.

Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber de cesión obligatoria que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación, la cual será también inscribible en el Registro de la Propiedad, y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

## Guillamón & Martín Gil Abogados

### II.- NORMAS SOBRE MATERIAS DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO, DISTINTAS DEL URBANISMO PERO DE GRAN INFLUENCIA EN EL MISMO.

Son normas estatales de aplicación directa, susceptibles en algún caso de desarrollo reglamentario por el propio Estado. Las Comunidades Autónomas deben acatarlas y no cabe su desarrollo por la legislación autonómica, pues las CCAA carecen de competencia para ello.

#### II.1.- Valoraciones.

II.1.1.- **Ámbito.** Las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos, se rigen por la ley 8/07 cuando tengan los objetos siguientes:

- urbanismo
- expropiación
- venta o sustitución forzosas
- responsabilidad patrimonial de la Administración.

#### II.1.2.- Valoración en el suelo rural.

- a) Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación.
- b) Las edificaciones, construcciones e instalaciones, que deban valorarse independientemente del suelo, se tasarán por el método del coste de reposición, según su estado y antigüedad.
- c) Las plantaciones y sembrados, así como los arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán según los criterios de las leyes de expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.

EN NINGÚN CASO SE TENDRÁN EN CUENTA EN LA VALORACIÓN LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS.

#### II.1.2.- Valoración en el suelo urbanizado.

- a) Suelo urbanizado no edificado o en el que la edificación existente es ilegal o se encuentra en estado de ruina: se valorará aplicando a la edificabilidad atribuida a la parcela por la ordenación urbanística el valor de repercusión determinado por el método residual estático.
- b) Suelo edificado o en curso de edificación: el mayor de los dos siguientes
  - a. Tasación conjunta del suelo y de la edificación legal, determinado por el método de comparación.
  - b. El determinado por el método residual estático, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación.
- c) Suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización: el método residual estático, considerando los usos y edificabilidades atribuidos en su situación de origen.

## **Guillamón & Martín Gil Abogados**

Transitoriamente, mientras no se desarrolle reglamentariamente la Ley 8/07 sobre los criterios y método de cálculo de la valoración, se aplicarán el art. 137.3 del Reglamento de Gestión Urbanística y las normas sobre valoración de inmuebles y de determinados derechos contenidas en la Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, para las garantías de las operaciones financieras realizadas por las Entidades de Crédito.

**EN NINGÚN CASO SE TENDRÁN EN CUENTA EN LA VALORACIÓN LAS EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS DERIVADAS DE LA ASIGNACIÓN DE EDIFICABILIDADES Y USOS QUE NO HAYAN SIDO AUN PLENAMENTE REALIZADOS.**

**II.1.3.- DT 3ª:** las referidas reglas de valoración se aplicarán a todos los expedientes que se inicien a partir de su entrada en vigor. Los terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 8/07, formen parte de ámbitos de suelo urbanizable sectorizado, se valorarán con arreglo a la Ley 6/98 (método residual de repercusión en la ponencia catastral).

### **II.2.- Otros supuestos indemnizatorios o de valoración.**

- a) Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización, en que se toma como referencia el mismo porcentaje de cesión obligatoria a la Administración Pública.
- b) Indemnización de los gastos y costes en que se haya incurrido por la iniciativa y la promoción de actuaciones de urbanización o de edificación.
- c) Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas.

### **II.3.- Expropiación forzosa.**

**II.3.1.-** El justiprecio de los bienes y derechos expropiados con finalidad urbanística se fijará con arreglo a los criterios de valoración referidos, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta, en el cual, sólo si hay acuerdo con el expropiado, se podrá satisfacer en especie (edificabilidad).

### **II.3.2.- Reversión.**

La Ley 8/2007 limita y clarifica los supuestos de reversión.

**II.3.2.1.-** Procede la reversión de los bienes expropiados con finalidad urbanística si se alterara el uso que motivó la expropiación de suelo en virtud de modificación o revisión de los planes de ordenación territorial y urbanística, salvo que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- a) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido implantado y mantenido efectivamente durante 8 años.
- b) Que el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.
- c) Que la expropiación se haya producido para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.
- d) Haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes o no levantamiento de las cargas del suelo.

## **Guillamón & Martín Gil Abogados**

- e) Los demás supuestos previstos en la Ley de Expropiación Forzosa.

**II.3.2.2.-** En los casos en que el suelo haya sido expropiado para ejecutar una actuación de urbanización:

- a) Procede la reversión, cuando hayan transcurrido 10 años desde la expropiación sin terminarse la urbanización.
- b) Procede la retasación, cuando se alteren los usos o la edificabilidad en virtud de una modificación del planeamiento.

### **II.4.- Responsabilidad patrimonial.**

La Ley 8/2007 establece como supuestos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que dan lugar en todo caso a derecho de indemnización de las lesiones en los bienes y derechos que resulten, los siguientes:

a) La alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurso en dicha situación durante su vida útil.

b) Las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) La modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) La anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente. En ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

### **II.5.- Venta o sustitución forzosas.**

El incumplimiento de los deberes de edificación o rehabilitación previstos en esta Ley habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad o la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística pueda establecer otras consecuencias.

La sustitución forzosa tiene por objeto la facultad de edificación, para imponer su ejercicio en régimen de propiedad horizontal con el propietario actual del suelo.

## **Guillamón & Martín Gil Abogados**

La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia del interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

**Guillamón & Martín Gil Abogados.**