

El Derecho de Propiedad y las
Clases de Suelo en el Nuevo Real
Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de
junio, por el que se aprueba el texto
refundido de La Ley de Suelo.



septiembre 2008



IberForo Madrid Abogados

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LAS CLASES DE SUELO EN EL NUEVO REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008, DE 20 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO

El estudio del régimen jurídico del derecho de propiedad en general, y de la propiedad del suelo en particular, tiene que partir de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, según la cual, la función social del derecho de propiedad delimita su contenido de acuerdo con las leyes.

Por lo tanto, el derecho de propiedad no se concibe como un conjunto de facultades subjetivas en que se materializa el señorío o

disposición del propietario sobre sus bienes, sino como el conjunto de aquellas facultades más los deberes y obligaciones establecidos en atención a valores o intereses de la colectividad.

En el caso concreto de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que van a traducirse en concretas restricciones y deberes para los propietarios del suelo.

1. El derecho de propiedad del suelo es un derecho subjetivo de configuración legal y carácter estatutario, cuyo contenido es el que en cada caso establece la legislación urbanística vigente y, en aplicación de la misma, los planes de ordenación.

En particular, cuando el dominio se refiere al suelo, después de la sustancial alteración que se introduce en su régimen jurídico desde la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y los sucesivos textos de 1976¹, 1990², 1992³, 1998⁴ y 2007⁵, hasta el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008⁶, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, las facultades del propietario sólo se pueden ejercer dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes

establecidos en la ley o, en virtud de la misma, en los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.

El régimen legal de la ordenación del suelo se consagra como auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria que, junto con los planes que lo desarrollan, define y delimita el contenido normal del dominio privado rústico y

1 Real Decreto 1346/1976, de 25 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.

2 Ley 8/1990, de 25 de junio, sobre reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

3 Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana.

4 Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

5 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

6 Publicado en el BOE núm. 154, de 26 de junio de 2008, en vigor desde el 27 de junio de 2008.

urbano, hasta el punto de que el ejercicio de las facultades integradoras de ese derecho sólo se conciben en función de dicha planificación. De aquí que la utilización del suelo, su urbanización y edificación deberán producirse en la forma y con las limitaciones que establezcan las leyes de ordenación territorial y urbanística y el planeamiento vigentes en cada tiempo y lugar.

Consecuencia de su carácter estatutario es que el conjunto de facultades y obligaciones que corresponden a cada propietario, vendrá determinado por la clase a que pertenezca el suelo sobre el que se ostenta el derecho de propiedad, resultando que las facultades deberes y cargas que la ley atribuye al propietario de cada una de las clases de suelo, son de contenido y alcance muy distintos.

Con carácter general, el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas, legalmente establecido.

Entre estas facultades está la de edificarlo, que alcanza también al vuelo y al subsuelo, pero sólo hasta donde determinen los instrumentos

de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público. Subrayándose que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativas que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística. Su denegación deberá ser motivada. Así mismo, se resalta que la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no se integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Por otra parte, el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, comprende los deberes de dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles; así como realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación. En el suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad, el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

Finalmente, el *ius variandi* que se reserva la Administración impide que el contenido propio de cada parcela sea inmutable, de donde resulta:

De un lado, que la propiedad inmobiliaria nunca se puede sustraer a una ordenación urbanística coherente con las exigencias del interés general,

pues su carácter estatutario así lo impone. Interés general que se concreta en la delimitación del suelo urbano, la ordenación de volúmenes edificables y

tipologías, la asignación de usos pormenorizados, el trazado y características de la red viaria, etc.

Y de otro que, como regla general, la alteración del planeamiento no conferirá por sí sola derecho a obtener una indemnización, por considerarse que las limitaciones que impone el planeamiento son obligaciones y deberes que definen el contenido

normal del derecho a la propiedad. Esta regla rige ininterrumpidamente en nuestro derecho urbanístico desde la Ley del Suelo de 1956, y ha sido refrendada por el vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, según el cual, el cambio de la ordenación territorial o urbanística sólo dará derecho a indemnización, siempre que no exista dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado, en los siguientes supuestos:

- | | |
|---|---|
| <p>(a) Cuando el cambio modifique las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o las condiciones de participación de los propietarios en ella, 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.</p> <p>(b) Cuando del cambio resulte una situación de fuera de ordenación, de la que suponga la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil.</p> | <p>(c) Cuando del cambio resulten 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.</p> <p>(d) Cuando del cambio resulte la modificación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.</p> <p>(e) Cuando del cambio resulte la extinción de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.</p> |
|---|---|

2. Clases de suelo: rural y urbanizado.

A partir del carácter estatutario que corresponde al derecho de propiedad del suelo, el elemento que determina su contenido (conjunto de facultades y deberes) es la clasificación de éste en una de las dos categorías reguladas por la ley.

Con anterioridad al vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, y con la única excepción de la Ley 8/2007 (que no ha estado vigente ni un año), los textos de 1976, 1990, 1992 y 1998,

regulaban tres clases de suelo (sin perjuicio de la denominación utilizada por cada texto) como presupuesto de la definición de las condiciones básicas del derecho de propiedad: urbano, urbanizable y no urbanizable.

El vigente Real Decreto Legislativo 2/2008, reduce a dos las situaciones básicas en las que puede encontrarse el suelo: rural y urbanizado.

Está en la situación de suelo rural:

- | | |
|---|---|
| <p>(a) En todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluidos los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así</p> | <p>como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.</p> <p>(b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos físicos que definen al suelo urbanizado.</p> |
|---|---|

Está en la situación de suelo urbanizado el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población. Se entenderá que así ocurre cuando las parcelas, estén o no edificadas, cuenten con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento.

Sin perjuicio de que la nueva Ley de suelo sólo establezca las dos situaciones básicas indicadas, podría hablarse de una tercera situación del suelo, en función de que se encuentre inmerso en un proceso de transformación urbanística, en la medida en que el conjunto de derechos y deberes que se atribuyen al propietario de este suelo en transformación difiere del previsto para el propietario de suelo rural y para el propietario de suelo urbanizado.

El propietario de suelo rural sólo podrá usar, disfrutar y explotar su suelo de acuerdo con sus

características y situación y, en su caso, iniciar o participar en las actuaciones de transformación urbanística conducentes a la urbanización y edificación de dicho suelo. Y en todo caso tendrá el deber de conservarlo, lo que le obliga a mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental. Además, durante la transformación urbanística del suelo rural en suelo urbanizado, el propietario ni podrá usar su suelo, ni podrá edificarlo, quedando obligado a cumplir con las obligaciones de ceder suelo y aprovechamiento, así como con la de costear la urbanización, con carácter previo a la conversión de su suelo rural en suelo urbanizado y, consecuentemente, alcanzar el derecho a edificarlo.

El propietario de suelo urbanizado podrá/deberá edificarlo, lo que es al mismo tiempo un derecho y un deber, cuyo incumplimiento podría llegar a motivar la expropiación forzosa por parte de la administración urbanística actuante.

3. La transformación del suelo rural en suelo urbanizado.

El paso de la situación de suelo rural a la situación de suelo urbanizado se producirá a través de la correspondiente actuación de transformación urbanística, que tendrá como resultado la urbanización del suelo en situación de suelo rural, la creación de las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas y la formación de una o más parcelas aptas para la edificación.

El inicio de la actuación de urbanización se producirá cuando, una vez aprobados y eficaces

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 terminación de la actuación de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman y se hayan cumplido los deberes y levantado las cargas que comporta dicha actuación que, en general, son las siguientes:

- | | |
|---|---|
| <p>(a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.</p> <p>(b) Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, este porcentaje no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 % en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo; y también podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública.</p> | <p>(c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos establecidos en la legislación aplicable.</p> <p>(d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior que deban formar parte del dominio público.</p> <p>(e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.</p> <p>(f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.</p> |
|---|---|

4. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

En relación con la transmisión de fincas y deberes urbanísticos, el vigente Real Decreto Legislativo reproduce, en lo esencial, la regulación que ya había establecido la Ley 6/1998, de 13 de abril.

Por lo tanto, la transmisión de fincas no modificará la situación del titular respecto de los deberes del propietario establecidos por el nuevo Real Decreto Legislativo o por la legislación urbanística aplicable o exigible por los actos de ejecución de la misma, de manera que el

nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas 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.

Igualmente, como en el régimen anterior, en las enajenaciones de terrenos deberá hacerse constar en el correspondiente título:

(a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, o cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio

máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

(b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a alguna actuación de transformación urbanística.

La omisión de cualquiera de estas circunstancias, facultaría al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que procediera conforme a la legislación civil.

Finalmente, en los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo.

5. Expropiación, venta y sustitución forzosas.

Consecuencia de la función social de la propiedad es que el incumplimiento de los deberes a cargo del propietario de suelo, según la clase a que en cada momento corresponda, habilitará para la expropiación por incumplimiento de la función

social de la propiedad o para la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, sin perjuicio de otras consecuencias que pueda prever la normativa sobre ordenación territorial y urbanística.

La adopción de cualquiera de estas soluciones exigirá la tramitación previa del correspondiente procedimiento, la declaración expresa de haberse producido el incumplimiento de la función social de la propiedad y el abono al

propietario incumplidor de la indemnización correspondiente por la privación de su derecho de propiedad o de su derecho a edificar los suelos de su propiedad.

6 Patrimonios públicos de suelo.

La función social de la propiedad afecta igualmente a la Administración en su condición de propietaria de suelo con aprovechamiento urbanístico que recibe de los propietarios de suelo inmersos en los procesos de transformación urbanística y en cumplimiento de los deberes de cesión que incumben a los mismos. El suelo que las Administraciones adquieren por esta vía pasa a configurar el denominado patrimonio público de suelo, objeto de expresa regulación legal.

Por disposición legal expresa, estos patrimonios deben estar integrados por los bienes, recursos y derechos que los propietarios de suelo ceden a la Administración en cumplimiento de las obligaciones que les incumben en el proceso de transformación urbanística de los predios, sin perjuicio de los demás que determinen la ordenación territorial y urbanística. Y los bienes que lo integran constituyen un patrimonio separado del resto de bienes demaniales y patrimoniales de la Administración.

Se constituyen estos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o para ser destinados a otros usos urbanísticos de interés social o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural.

La transmisión a terceros de bienes del patrimonio público de suelo, para el cumplimiento de los fines propios de éstos, está sujeta a limitaciones, plazos, obligaciones y condiciones tasadas, que pretenden garantizar que estos bienes se apliquen al fin que tienen legalmente atribuido.

Antonio Perales Pizarro



IberForo Madrid Abogados



IberForo Madrid Abogados

Marqués de Cubas, 6
28014 Madrid (España)
Telf.: +34 913 605 183
Fax: +34 915 218 782
E-mail: madrid@iberforo.net
www.iberforomadrid.com