

TEMA 32.- PROPIEDAD URBANA. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO URBANISTICO. LOS PLANES DE ORDENACION URBANA: NATURALEZA, CLASES Y EFECTOS. LA CLASIFICACION URBANISTICA DEL SUELO: ESPECIAL CONSIDERACION DE SUS LIMITACIONES.

LA PROPIEDAD URBANA.

La *concepción clásica* del derecho de propiedad, como derecho de *carácter absoluto*, caracterizada por la *unitariedad* y la *abstracción*, contenida en el *Código napoleónico*, ha sido superada por la aparición de una serie de disciplinas jurídicas que imponen un régimen diferenciado al derecho de dominio en atención al objeto sobre el que recae, hablándose como dice **JOSSERAND**, no de propiedad sino de propiedades, que imponen limitaciones a las facultades dominicales.

Aun cuando la sumisión del derecho de propiedad a una serie de limitaciones es anterior, así el **artículo 348** del Código civil, la Constitución ha venido a elevar a rango fundamental esta *concepción moderna* del dominio, mediante el reconocimiento de su función social, al señalar su **artículo 33** que "la función social de la propiedad delimitará su contenido con arreglo a las leyes".

CONCEPTO

- Simple, aquella propiedad que recae sobre inmuebles no rústicos.
- Técnico, propiedad que recae sobre inmuebles incluidos dentro de un plan o instrumento de ordenación que regula las condiciones de edificabilidad.

NATURALEZA JURÍDICA

La doctrina, una vez más se encuentra dividida, para algunos forma parte:

- A) Derecho Público o administrativistas (García de Enterría); el contenido normal aparece determinado administrativamente.
- B) Derecho Privado o civilistas ; derecho subjetivo individual limitado en el ejercicio de las facultades por la ley.
- C) Para la mayoría es un derecho Propiedad delimitado por ley; distinguen un contenido esencial que no puede limitarse y una función social que permitiría esa regulación (STCo 26/3/1987 la función social del derecho de propiedad forma parte integrante del mismo).

EVOLUCIÓN LEGISLATIVA:

- 1.- La **Ley de 29-Junio-1864**, que favorece la edificación nueva.
- 2.- La Ley de Suelo y ordenación urbanística de **12-Mayo-1956**.
- 3.- El **Texto Refundido de la Ley de Suelo 9-abril-1976**, refunde la **Ley del 56 y la de 2-Mayo-1975**, desarrollada por los Reglamentos de Planeamiento y disciplina urbanística aprobados por dos RD 23-Junio-1978, el de Gestión urbanística (RD 25-Agosto-1978), el de 5-marzo-1964 sobre edificación y enajenación forzosa y Registro municipal de solares y el de 7-abril-1966 en sus artículos vigentes, sobre reparcelaciones.
- 4.- La **Constitución Española de 1978** cuyos principios desarrolla la Ley de régimen urbanístico y valoraciones de suelo de 25-Julio-1990.
- 5.- El **TRLS de 26-VI-1992**, declarada inconstitucionalidad en parte, por la **STCO 20-III-1997**, por invadir materias competencia exclusiva de las CCAA.
- 6.- La **Ley de 13-Abril-1998** colma ese vacío legal y reduce el intervencionismo administrativo para lograr una mayor flexibilidad, también anulada en algún artículo por la **STCO 164 /2001**.

7.- La **Ley del Suelo 8/2007 de 28 de Mayo**, prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas, respetando las competencias exclusivas de las CCAA, consagrando el carácter estatutario del régimen de propiedad urbana, definiendo el contenido del derecho de propiedad del suelo, concibiendo la urbanización como un servicio público, regulando el régimen de valoraciones y expropiación, con el objetivo de facilitar el acceso de los ciudadanos a una vivienda digna.

8.- El **RD Legislativo 2/2008 de 20 de Junio** deroga todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al mismo, que ha sido también objeto de recurso de inconstitucionalidad por varias CCAA por infracción de la competencia, pendientes de resolución. Modificada por RD ley 8/2011, ley 8/2013 de 26 de junio y actualmente se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra parte de su articulado: **Recurso de inconstitucionalidad n.º 5493-2013, admitido por la providencia de 5 de noviembre de 2013; contra los artículos 4 a 15 y las DT1ª, DF 12ª.5, en cuanto a la redacción dada a los apartados 7 y 8 del artículo 9 de la Ley de Suelo, Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y DF 18ª de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.**

9.- En ámbito registral el **RD 4-VII-1997** dicta unas normas complementarias al RH para la inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de naturaleza urbanística. En ámbito Comunitario se atribuye al Consejo competencias en materia de territorio y utilización de suelo.

Las **CCAA** adoptaron diversos sistemas tras la STConstitucional de 20/3/97, sin perjuicio de su examen en los temas 34 programa y concordantes de derecho hipotecario, mentar los tres sistemas (sólo mentar su existencia).

CONCLUSIÓN (Vale para el tema 30 civil)

Si el Siglo XIX se caracterizó por el individualismo art. 348 Cc.

El s. XX por la función social art. 33 CE y 36 TR 08.

El S. XXI por el desarrollo sostenible y la función ecológica. Tras convenio de río y las directivas de información medioambiental 2001/42 se afirma que el RP es instrumento eficaz de publicidad medioambiental, señalando que proporciona no sólo información jurídica, económica, urbana o rústica sino también publicidad medioambiental con trascendencia real.

LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL ORDENAMIENTO URBANISTICO

La nueva Ley parte supone un desarrollo de los principios constitucionales en materia de propiedad urbana, de función social, protección ambiental y desarrollo sostenible y derecho a una vivienda digna, recogidos en los artículos **33, 45.1, 47 y 128 CE**, insitos en el Título Preliminar del TRLS 2/2008. (cantar alguno si da tiempo)

Artículo 33: "1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las Leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las Leyes.

Artículo 45: "1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo."

Artículo 47: "Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

Artículo 128: “1. Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.”

Artículo 148: “1. Las comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 3.- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

Vienen recogidos en las **Disposiciones Generales de la Ley:**

"ART. 1. Objeto de la Ley.

Esta Ley regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal. Asimismo, establece las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia.

A diferencia de su predecesora el objeto de la regulación estatal es menos extenso, por cuanto corresponde su formación concreta a las Comunidades Autónomas, pero más *intenso*, en cuanto garantiza el contenido mínimo del derecho de propiedad urbana.

De este precepto deben destacarse los siguientes principios (resumir bastante, destacando principio y regulación solamente):

- a) La **ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**, conforme al artículo 148.1.3º de la Constitución española ya cantado.
- b) El **derecho de propiedad del suelo**, como manifestación del derecho de propiedad privada es uno de los derechos de los ciudadanos, conforme a la Constitución española, que se encuentra tutelado por una doble garantía:
- c) **Carácter estatutario del régimen urbanístico de la propiedad del suelo**, definiendo tres estatutos:
 - c.1.- **Ciudadanía en general** en relación con el suelo y la vivienda (arts. 4 y 5)

A) **Derechos**

- a) Disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible.
- b) Acceder a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos de uso público.
- c) Acceder a la información de las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, urbanística y su evaluación ambiental.
- d) Ser informados por la Administración del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada.
- e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de instrumentos de ordenación del territorio, ejecución urbanística y de su evaluación ambiental.
- f) Ejercer la acción pública en defensa de las determinaciones legales.

B) **Deberes:** art. 5, redacción de ley 8/2013:

- a) Respetar y contribuir a preservar el medio ambiente y el paisaje natural absteniéndose de realizar actuaciones que contaminen el aire, el agua, el suelo y el subsuelo o no permitidas por la legislación en la materia.

- b) Cumplir los requisitos 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, encaminadas a eliminar o reducir los efectos negativos señalados.
- c) 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.
- d) Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.

c.2.- La **participación privada en la actividad urbanizadora**, en el artículo 3.3 y en el art. 6, dispone el primero:

Art. 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística

3. La gestión pública urbanística y de las políticas de suelo fomentará la participación privada.

c.3.- El **estatuto de la propiedad del suelo** definido como una combinación de facultades y deberes (arts. 7 a 9) entre los que no está el de urbanizar pero si el de participar en actividad urbanizadora.

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 a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

Art. 7. 2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la 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.

d) La **función social del derecho de propiedad**, delimitará este contenido esencial del derecho de propiedad, pero sin llegar a excluirlo.

Artículo 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística. 1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

En este precepto se refuerza el *principio de legalidad* expuesto y el *contenido del derecho de propiedad*.

Art. 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística: El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve.

Además se interrelaciona la función social con el **desarrollo sostenible** en el art. 2 TR: **Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible: “1. Las políticas 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 que les atribuyan las Leyes.”**

La Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y el Consejo de 27 de Junio, incorporada por la Ley 9/2006 de 28 de Abril y su TR (RD-Legislativo 1/2008 de 11 de Enero), exige la Evaluación Ambiental de los planes y programas que pueden tener efectos significativos en el Medio Ambiente, para que los impactos medioambientales puedan ser previstos y prevenidos desde la propia definición del plan. El artículo **15 TRLS 2008** somete los instrumentos de ordenación territorial y urbanística a evaluación ambiental.

e) **Participación de la comunidad en las Plus Valías generadas por actividad urbanística,**

Art. 3. Ordenación del territorio y ordenación urbanística: 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: b) 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.

f) **Información pública en el planeamiento y en la gestión, a que se refiere:**

Art.3. 2. La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: c) El derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas.

La ley 7/1985, de 12 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, dispone:

Las Administraciones Publicas con competencias de ordenación territorial y urbanística deberán tener a disposición de los ciudadanos y ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.

Las Administraciones Publicas con competencias en la materia, publicaran por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.

En los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación (art. 70).

LOS PLANES DE ORDENACION: NATURALEZA, CLASES Y EFECTOS

CARCELLER define el plan urbanístico *como un acto del poder publico que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y residencia, regula la utilización del suelo urbano, y al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad."*

El término "plan" se introduce en el derecho positivo a través de las primeras normas urbanísticas, en cuyo contexto adquiere una significación equivalente a la de plano, aludiendo, por tanto, a una cierta forma de representación gráfica de una realidad determinada y, de lo que en es aspecto material quiere hacerse con esa realidad mediante el desarrollo del programa de acción al que el plan responde.

En el aspecto material, los planes prefiguran y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por ellos considerado. Pero en el aspecto jurídico, la propiedad ha dejado de ser un derecho potencialmente ilimitado de usar y de abusar de las cosas, en concreto del suelo, para pasar a ser

un derecho estrictamente limitado en su contenido a lo que en cada caso se determinara para cada porción concreta de terreno.

En cuanto a su **NATURALEZA**, el Tribunal Supremo ha venido considerando a los Planes como auténticas normas jurídicas, reglamentarias o de desarrollo de las de la ley porque:

- 1.- Contienen disposiciones sobre el ordenamiento del suelo.
- 2.- Obligan a los particulares y a la administración
- 3.- Son ejecutivos desde su publicación BOE.

El carácter reglamentario del plan plantea el problema de si normas de este rango pueden regular el derecho de propiedad hasta el punto de definir su contenido básico, habida cuenta de la reserva de ley de los arts. 33.2 y 53.1 CE. GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO afirman la plena constitucionalidad de esta posibilidad.

El carácter reglamentario de los Planes implica, desde un punto de vista procesal, que pueden ser objeto de impugnación indirecta (art. 26 de la ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), lo que puede producirse mediante la impugnación del acto de aplicación, y también de otro plan de desarrollo del anterior.

CLASES: La Sentencia 61/1.997, del Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los artículos 65 a 93 del Texto Refundido de 1.992 que describían los instrumentos de planeamiento, distinguiendo entre algunos como Planes Nacionales de Ordenación, Planes Directores Territoriales de coordinación o Normas subsidiarias del Planeamiento.

Ahora corresponderá a las Comunidades Autónomas la fijación de las clases de planes en su territorio. Así lo han hecho la mayoría de las Comunidades Autónomas que, con salvedades, recogen la anterior clasificación de los Planes.

En general, la legislación urbanística autonómica, con diferentes terminologías, suele establecer la siguiente *clasificación*:

- a) *Directrices de ordenación del territorio* para la totalidad de la Comunidad Autónoma.
- b) *Planes territoriales parciales*, desarrollo de las directrices para ámbitos concretos,
- c) *Instrumentos de carácter sectorial*.
- d) *Planes de ordenación del medio físico*, con el complemento, en ocasiones, de las evaluaciones del impacto ambiental.

Elaboración y aprobación del Planeamiento:

La elaboración y aprobación de cada Plan depende de lo establecido en la norma de la CCAA de que se trate, que en todo caso debe garantizar la participación pública en el proceso, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación de los particulares

No obstante, se puede señalar un esquema básico que es el que se sigue usualmente. Dicho esquema parte de una aprobación inicial por la Administración urbanística actuante (normalmente ayuntamientos), una información pública sobre el proyecto inicialmente aprobado, seguida de la audiencia de las Corporaciones afectadas; una aprobación provisional por la propia Administración urbanística actuante a la vista del resultado de los tramites anteriores; todo ello culminado con la aprobación definitiva por la autoridad urbanística de tutela, que es la autonómica, y la publicación del plan en el BO que corresponda.

La ley 7/1985 reguladora de las Bases de Régimen Local, establece que "corresponden, en todo caso, al Pleno Municipal de los Ayuntamientos y a la Asamblea Vecinal en régimen de Concejo abierto, la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes (art. 22.2c redactado conforme al DA 9 ley suelo 8/2007).

EFFECTOS DE LOS PLANES

1) El **carácter público de los planes** supone:

- Por una parte, la información pública y publicidad BOE, art. 11 TR LS.
- Por otra la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión (artículo 3,2 a) y 4 d) y e) TR LS.

2) La **obligatoriedad** de los planes y normas urbanísticas se refiere tanto a los particulares como a la propia Administración, dada su naturaleza de auténticas normas jurídicas, de verdaderos reglamentos. Supone que la utilización del suelo y, en especial, su urbanización y edificación deberán producirse en la forma y con las limitaciones establecidas en la Ley y en los Planes.

Las construcciones e instalaciones preexistentes también quedan sujetas al Plan, admitiéndose dos alternativas: la primera, legitimando su liquidación mediante la correspondiente expropiación (artículos 29 y ss TR L.S.); la segunda, en tanto aquella no se lleve a efecto, congelándolas hasta su extinción natural al calificarlas como "fuera de ordenación".

3) La **declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación** a efectos de expropiación que comporta la aprobación de los Planes de ordenación urbana puede comprender no sólo las superficies que hayan de ser materialmente ocupadas para realizar las obras previstas, sino también las zonas colaterales de influencia e incluso sectores completos expresamente señalados al efecto Puede también limitarse a la constitución de alguna servidumbre (art. 29 TR LS).

Al final resaltar la **discusión en el ámbito registral sobre la inscripción obligatoria de los planes en el RP**, sin perjuicio de su examen en el TEMA 36 HIP, señalar aquí que García- García afirma en la obra "Fase de Planeamiento y RP" que sería no sólo deseable o aconsejable sino trascendental, aunque las dificultades técnicas son numerosas: porque se refiere a un territorio (varias fincas) y el RP se lleva por el sist de folio real; las dificultades técnicas de identificar las fincas conforme 9LH y 51 RH; complejidad de los planes y naturaleza normativa-reglamentaria de los planes.

LA CLASIFICACION URBANISTICA DEL SUELO

La clasificación del suelo es la técnica de categorización del suelo según su destino urbanístico básico. En principio, será el Plan el que opere la clasificación del suelo. Si bien los criterios de clasificación del mismo es competencia estatal, conforme señaló el Tribunal Constitucional en la Sentencia 61/1.997.

La calificación del suelo designa una subdivisión en zonas de las clases de suelo para la asignación a aquéllas de específicos contenidos de aprovechamiento urbanístico: uso, volumen, altura, régimen edificatorio.

La ordenación urbanística, por su sola eficacia obligatoria, vincula al derecho de propiedad, estableciendo un contenido preciso del mismo.

Esta concreta determinación del contenido se realiza mediante las técnicas de clasificación y calificación del suelo, distinción que ya no contempla el TR suelo.

Clases: Aunque la EM afirma que la vigente ley 8/2007 prescinde por primera vez de las clases de suelo, es cierto que en su articulado viene a utilizar el termino de clases de suelo (art. 8 y 9). Aunque también es cierto que sin utilizar la palabra clase, y si la de situaciones básicas del suelo, dispone:

Artículo 12. Situaciones básicas del suelo. (reformado por la ley 8/2013)

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

2. Está en la situación de **suelo rural**:

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, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así 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.

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 a que se refiere el apartado siguiente.

3. Se encuentra en la situación de **suelo urbanizado** el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.

b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.

c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente.

4. También se encuentra en la situación de **suelo urbanizado**, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

REGIMEN JURÍDICO

Art. 8 TR: “1. 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 en materia de ordenación territorial y urbanística 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 establecido en el art. 17.

Poner art. 8 en relación con la **STS De 28 de enero de 2009**, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo y el RD 1/7/2011, art. 23, que establecía que el silencio administrativo sería negativo: “ **no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística.**” Sin embargo el RD 1/7/2011 ha sido derogado por la ley 8/2013, planteándose actualmente de nuevo la admisibilidad del silencio administrativo positivo, como se estudia en el tema 34. (NO SE CANTA, PERO PARA TENERLA PRESENTE: cuestión discutida y discutible que distinguía:

- a) Las teorías A FAVOR DE SU ADMISIBILIDAD señalan como argumentos legales:
 - El art. 43 y 62 de Ley de 26 noviembre de 1992 de Régimen jurídico de las AAPP y procedimiento administrativo común; art. 242 TR suelo 1992 y art. 8 TR suelo 08.
 - Sentencia Tribunal Superior de Justicia de Madrid y **RDGRN 27/5/02** (que contenía el supuesto de admisibilidad de una Licencia de segregación por silencio positivo- por transcurso de 3 meses- deviniendo irrevocable) y **RDGRN 22/4/06**.
- b) Las teorías EN CONTRA DE SU ADMISIBILIDAD que señalan entre sus argumentos legales:
 - El art. 45 y 47 CE y el art. 242 TR suelo 1992.
 - **RDGRN 22/5/05**
- c) Teorías INTERMEDIAS que permitan un saneamiento posterior.

La cuestión que se planteó a renglón seguido fue a quién correspondería ese control. En principio se estaría a la normativa reguladora pero si esta no dispusiera nada y al ser acto administrativo, se afirmaba por la doctrina que no correspondería al Registrador.

Finalmente parece resolver la polémica la Sala Tercera del Tribunal Supremo en **Sentencia de 28 de enero de 2009 y el art. 23 del RD 1/7/2011 de modificación del TR Suelo 2008**, el artículo señala la **necesidad de acto expreso para cualquier acto de transformación del suelo o subsuelo**, reflejando la doctrina legal de la Sentencia:

- El artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio,
- y el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio,

Son **normas con rango de leyes básicas estatales**, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico, contenido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificado por Ley 4/1999, de 13 de enero, **no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística.**

Actualmente la ley 8/2013 ha derogado tanto el art. 8 de la LS, sustituyendo su contenido, como la totalidad del RD 1/7/2011, reviviendo la cuestión de la admisibilidad del silencio positivo por el transcurso del plazo fijado por la ley.

ESPECIAL CONSIDERACION A SUS LIMITACIONES.

1. LIMITACIONES GENERALES:

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 que éste se encuentre y sin perjuicio del régimen al que esté sometido por razón de su clasificación, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística; conservarlo 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.

2. LIMITACIONES EN SUELO URBANIZADO (ART. 14 y 16)

El deber de uso en el suelo urbanizado supone el de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

Artículo 14. 1. A efectos de esta Ley, se entiende por actuaciones de transformación urbanística:

- a. Las actuaciones de urbanización, que incluyen:
 - 1. Las de nueva urbanización,
 - 2. Las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado.
- b. Las actuaciones de dotación.

En toda actuación de transformación, cuando el suelo rural se transforme en suelo urbanizado, el propietario tiene las siguientes obligaciones (**art. 16**):

1. Las actuaciones de urbanización a que se refiere el artículo 14.1 a) comportan los siguientes deberes legales:

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.

En estos suelos se incluirá, cuando deban formar parte de actuaciones de urbanización cuyo uso predominante sea el residencial, los que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler, tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

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 media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística.

Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento.

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 por ciento 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.

La legislación sobre ordenación territorial y urbanística 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 en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 10.

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 que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.

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 como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

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.

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.

Art. 16,6 afección real urbanística. “6. Los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de garantía real, al cumplimiento de los deberes del apartado anterior. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.”

Actualmente el art. 8.5 dispone:

5. En el suelo en situación de urbanizado, las facultades del derecho de propiedad incluyen, además de las establecidas en las letras a), b) y d) del apartado 3, en su caso, las siguientes:

a) Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Este derecho podrá ejercitarse individualmente o, cuando los terrenos estén sujetos a una actuación de carácter conjunto, con los propietarios del ámbito, en la forma que disponga la legislación aplicable.

b) Edificar sobre unidad apta para ello en los plazos establecidos para ello en la normativa aplicable y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación.

c) Participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación.

6. Las facultades referidas en los apartados anteriores alcanzan al vuelo y al subsuelo 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.

3. LIMITACIONES EN EL SUELO RURAL Y URBANIZADO (tras ley 8/2013):

ART. 8. 2. En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 12.2,a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural.

3. En el suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado las facultades del derecho de propiedad incluyen las siguientes:

a) El derecho de consulta a las Administraciones competentes, sobre los criterios y previsiones de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales, y de las obras que habrán 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 tres meses, salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor, así como los efectos que se sigan de ella. En todo caso, la alteración de los criterios y las previsiones facilitados en la contestación, dentro del plazo en el que ésta surta efectos, podrá dar derecho a la indemnización de los gastos en que se haya incurrido por

la elaboración de proyectos necesarios que resulten inútiles, en los términos del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

b) El derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución.

c) El derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de urbanización a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 14, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación.

Para ejercer esta facultad, o para ratificarse en ella, si la hubiera ejercido antes, el propietario dispondrá del plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados.

d) La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística. Estos usos y obras deberán cesar y, en todo caso, ser demolidas las obras, sin derecho a indemnización alguna, cuando así lo acuerde la Administración urbanística.

La eficacia de las autorizaciones correspondientes, bajo las indicadas condiciones expresamente aceptadas por sus destinatarios, quedará supeditada a su constancia en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria.

El arrendamiento y el derecho de superficie de los terrenos a que se refiere este apartado, o de las construcciones provisionales que se levanten en ellos, estarán excluidos del régimen especial de arrendamientos rústicos y urbanos, y, en todo caso, finalizarán automáticamente con la orden de la Administración urbanística acordando la demolición o desalojo para ejecutar los proyectos de urbanización. En estos supuestos no existirá derecho de realojamiento, ni de retorno.

e) El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con lo previsto en el apartado 2, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión ya contenida en el instrumento de ordenación territorial y urbanística en relación con su paso a la situación de suelo urbanizado.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

Exigencia del informe ambiental del art. 15 (mentar)

División y Segregación art. 17 (mentar y remitir Tema 33 civil)**Operaciones de distribución de beneficios y cargas art. 18 (mentar).****Transmisión de fincas y deberes urbanísticos (muy resumido):**

Artículo 19. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos: “1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular 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. 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.”

Declaración de obra nueva art. 20 (mentar algo y remitir Tema 34 civil)**EL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO COMO OBJETO DE Dº.****CONCEPTO**

Es la atribución efectiva al propietario afectado por actuación urbanística, de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico, producida por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados por la legislación urbanística o el planeamiento aplicable, debiendo acreditar los propietarios el cumplimiento de tales deberes.

REGULACIÓN Art.18,6; 51,4; 53 y 54 TR suelo 20/6/08.

RDGRN DE 26/6/06 afirma que el aprovechamiento urbanístico es:

- 1) Bien jurídico de contenido patrimonial actual e independiente.
- 2) No es un mero derecho expectante.
- 3) Es susceptible de transmisión aislada, sin necesidad de estar adscrito a finca determinada.

Puede ser objeto de derecho, pues según MEDINA DE LEMUS:

- 1) *Cumple las cualidades del 1271 CC para ser objeto de contrato.*
- 2) *Porque su objeto es una determinada realidad social, no material, acotada por la Ley, susceptible de derecho subjetivo, consistente en la posibilidad de levantar edificaciones sobre el terreno en los términos previstos en el Plan.*

Admitida la posibilidad del aprovechamiento urbanístico, como objeto de derecho y de tráfico jurídico, puede inscribirse en el Registro de la Propiedad, el derecho y sus transferencias. El control de las transferencias de aprovechamientos urbanísticos se lleva a cabo a través del registro de transferencias de aprovechamientos urbanísticos que deben ser creados por los Aytos (Art. 37 RD 1096/1997 contempla el control mediante licencia para poder acceder al registro administrativo correspondiente). Tal inscripción es requisito necesario para la posterior inscripción de la transferencia en el RP, regulada en el RD 1093/97 arts. 33. El título inscribible será escritura pública (en el caso previsto en el art. 33 con el contenido del art. 34 RD) o certificación administrativa expedida por el órgano urbanístico actuante (art. 52 LS y 41 RD).