

Comentarios de aproximación al Proyecto de Ley del Suelo de 1997

SUMARIO: 1. INTRODUCCION.—2. OBSERVACIONES PRELIMINARES.—3. PRINCIPIOS RECTORES DEL PROYECTO DE LEY.—4. COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL PROYECTO. PRINCIPALES NOVEDADES:
4.1. OBJETO DE LA LEY (ART. 1.º). 4.2. FACULTADES DEL DERECHO DE PROPIEDAD (ART. 2.º). 4.3. PARTICIPACIÓN EN LAS PLUSVALÍAS (ART. 3.º). 4.4. ACCIÓN URBANÍSTICA E INICIATIVA PRIVADA (ART. 4.º). 4.5. REPARTO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS (ART. 5.º). 4.6. INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLANEAMIENTO Y LA GESTIÓN (ART. 6.º). 4.7. NUEVOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO (ARTS. 7 A 11). 4.8. DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS (CAP. II DEL TÍT. II): a) *Ejercicio de derechos y deberes* (art. 12). b) *Derechos de los propietarios de suelo urbano* (art. 13). c) *Deberes de los propietarios de suelo urbano* (art. 14). d) *Derechos de los propietarios de suelo urbanizable* (art. 15). e) *Reglas para el ejercicio del derecho* (art. 16). f) *Usos y obras provisionales* (art. 17). g) *Deberes de los propietarios de suelo urbanizable* (art. 18). h) *Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación* (art. 19). i) *Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable* (art. 20). j) *Transmisión de fincas y deberes urbanísticos* (art. 21). k) *Declaración de obra nueva* (art. 22). 4.9. VALORACIONES (TÍT. III: ARTS. 23 A 31). 4.10. EXPROPIACIONES (TÍT. IV: ARTS. 32 A 39). 4.11. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS (TÍT. V: ARTS. 40 A 43). 4.12. DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DEROGATORIA.

1. INTRODUCCION

Recientemente (el pasado 9 de junio de 1997) ha aparecido publicado en el Boletín del Congreso de los Diputados el texto de un nuevo Proyecto de Ley sobre «Régimen del suelo y valoraciones» remitido previa su aprobación por el Gobierno de la Nación (1), que sin duda constituirá un punto de

(1) Los datos de publicación son: Serie A, núm. 66-1 de 9 de junio de 1997. Se inserta al final de este estudio un anexo con el texto completo del Proyecto.

inflexión importante en la historia del urbanismo en España sobre la base de dos vectores que atraviesan el completo articulado del Proyecto, a saber, el reconocimiento explícito y amplio de las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas en línea con la más reciente doctrina de nuestro Tribunal Constitucional, y el espíritu liberalizador que inspira la filosofía del texto proyectado avanzando en la senda ya iniciada el pasado año mediante el Real Decreto-ley 5/1996.

Tal espíritu liberalizador se plasma, como veremos seguidamente, en una profunda transformación de diversas técnicas e instrumentos urbanísticos, de las que serán objeto preferente de estudio en este trabajo las que afectan al ámbito del Derecho privado y registral, que realmente se ha trasladado al mismo centro de gravedad del Proyecto de Ley, ya que gran parte de la habilitación competencial para su elaboración le viene al Estado por la vía de las atribuciones que la Constitución le hace para regular las condiciones básicas del ejercicio del derecho de propiedad (*ex art. 149, núm. 1.1.^a y 8.^a*), derecho paradigmático por antonomasia de nuestro Ordenamiento jurídico-privado. Comenzaremos haciendo unas observaciones preliminares con objeto de proporcionar inicialmente una sinopsis de las principales novedades que nos aporta este Proyecto que, por otro lado, viene con ciertas urgencias, pues se dispone por Acuerdo de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 3 de junio de 1997, su tramitación por procedimiento de urgencia.

2. OBSERVACIONES PRELIMINARES

1.º El Proyecto de nueva Ley del Suelo responde al criterio liberalizador que ya inspiraba al Real Decreto-ley 5/1996, sobre medidas liberalizadoras en materia de suelo. Entronca ello, al menos en parte, con la doctrina sentada en diversos informes por el Tribunal de Defensa de la Competencia, así como con los criterios programáticos del actual Gobierno en el sentido de reducir el intervencionismo administrativo y fomentar paralelamente la iniciativa privada, tratando de eliminar excesos burocráticos y costes económicos innecesarios, con objeto de contribuir a la reducción del precio de los bienes y servicios, y en particular, en este caso, coadyuvar al abaratamiento del precio de la vivienda.

2.º La reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, presenta un enorme alcance e importancia en la materia, pues declara inconstitucionales y, por tanto, nulos, más de la mitad de los preceptos del citado Texto Refundido de 1992. El criterio que determina la nulidad de la mayor parte de los preceptos inconstitucionales radica en entender que el Estado ha extralimitado sus com-

petencias legislativas en la materia, y considerando que la facultad de desarrollo legislativo en materia de planeamiento, gestión y disciplina urbanística corresponde a las Comunidades Autónomas (2). Así, hay que recordar, por ejemplo, que se declaran nulos la inmensa mayoría de los preceptos del Texto Refundido de 1992, relativos al planeamiento y a los diversos sistemas de ejecución urbanística (reparcelaciones, compensaciones, expropiaciones). A ello hace alusión expresa el Preámbulo del Proyecto de Ley, indicando que la misma ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado claramente delimitadas por la sentencia del Tribunal Constitucional, 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 (3).

3.º Por el contrario, la sentencia del Tribunal Constitucional declara la constitucionalidad de la práctica totalidad de los preceptos de la Ley del Suelo de 1992, relativos a materias relacionadas con el Registro de la Propiedad —apenas existen preceptos en dicho texto legal que aludan a intervenciones notariales—, respecto de aquéllos que habían sido objeto de recurso. Considera al respecto el Alto Tribunal que el artículo 149, número 1.8.ª de la Constitución, al atribuir al Estado competencia exclusiva en materia de

(2) Declara al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional que, «El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso». Sigue diciendo el Alto Tribunal: «Pues bien, expuesto lo anterior, ha de afirmarse que *la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales* que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto».

(3) Así, a título de ejemplo, declara la Sentencia de 20 de marzo de 1997, del Tribunal Constitucional, que: «A la luz de lo expuesto, el Plan Nacional de Ordenación, así configurado, invade la referida competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, pues en virtud de la eficacia vinculante que a dicho Plan atribuye el artículo 67 TRLS, las políticas territoriales de las Comunidades Autónomas quedan condicionadas desde el mismo Plan Nacional y por su propia eficacia, así como por las eventuales actualizaciones o revisiones de que sea susceptible el instrumento de planeamiento que ahora enjuiciamos».

Registros e instrumentos públicos, da cobertura a los citados preceptos de contenido registral (4). La única excepción reseñable es la relativa a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de edificación ruinoso o inadecuada (art. 229 del TR de 1992).

Lo mismo cabe decir de los preceptos reguladores de técnicas urbanísticas basados en la utilización de instituciones o figuras procedentes del Derecho Civil, como es el caso del derecho de superficie, respecto de los cules declara el Tribunal que: *«Finalmente, entre los títulos competenciales en favor del Estado, susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora citarse los que consagran los artículos 149.1.8.º y 18 CE. Por virtud del primero, al Estado incumbe con carácter exclusivo la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan, competencia cuya incidencia habrá que considerar cuando las normas impugnadas contengan efectivamente legislación civil. No obstante, y habida cuenta del escaso número de impugnaciones deducidas por la pretendida infracción competencial de este título, no es necesario hacer aquí una consideración especial y previa acerca de su significado, sobre el que, por otra parte, se ha producido ya una*

(4) Así declara el Tribunal Constitucional en la citada sentencia que: «Finalmente, entre los títulos competenciales en favor del Estado, susceptibles de afectar al urbanismo, merecen ahora citarse los que consagran los artículos 149.1.8.º y 18 CE. Por virtud del primero, *al Estado incumbe, con carácter exclusivo, la legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales allí donde existan, competencia cuya incidencia habrá que considerar cuando las normas impugnadas contengan efectivamente legislación civil.* No obstante, y habida cuenta del escaso número de impugnaciones deducidas por la pretendida infracción competencial de este título, no es necesario hacer aquí una consideración especial y previa acerca de su significado, sobre el que, por otra parte, se ha producido ya una dilatada jurisprudencia (entre otras, SSTC 58/1982, 71/1982, 85/1984, 37/1987, 227/1988, 15/1989, 170/1989, 17/1990, 121/1992, 88/1993, 156/1993, 264/1993, 102/1995, 146/1996, etc.)». Añade a continuación el Alto Tribunal que: «Por su parte, el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado numerosas competencias, de diverso alcance y naturaleza, cuya proyección sobre el urbanismo habrá que examinar, también en cada caso: "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; "el procedimiento administrativo común"; y, sobre todo, "la legislación sobre expropiación forzosa" y el "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas". Como es evidente, el artículo 149.1.18.º CE contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el artículo 149.1.1.º CE, que sólo es susceptible de afectar a la intervención pública sobre los derechos en juego en el ámbito del urbanismo, *señaladamente del derecho de propiedad.* Adelantando lo que, al enjuiciar las correspondientes impugnaciones, habrá que resolver, el problema capital reside en determinar si, y en qué medida, el Estado, a partir del artículo 149.1.18.º CE (cuya heterogeneidad impide, sin embargo, un tratamiento unívoco), puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado; o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas».

dilatada jurisprudencia (entre otras, SSTC 58/1982, 71/1982, 85/1984, 37/1987, 227/1988, 15/1989, 170/1989, 17/1990, 121/1992, 88/1993, 156/1993, 264/1993, 102/1995, 146/1996, etc.)».

En definitiva, tras la sentencia se conserva en el ámbito de la competencia estatal la definición de las denominadas ideas-dogma, es decir, función social, no indemnizabilidad y recuperación de las plusvalías, el destino del suelo no urbanizable, la definición de los derechos, deberes y facultades básicas de los propietarios, el tema de las valoraciones, la regulación de la expropiación urbanística, la determinación de los supuestos sujetos a indemnización, el derecho de superficie, la regulación del régimen jurídico del suelo y todo lo relativo al Registro de la Propiedad (5).

4.º Desde un punto de vista jurídico-privado general, y registral, en particular, cabe destacar las siguientes innovaciones del nuevo Proyecto de Ley del Suelo:

- a) Desaparece el sistema de «escalera» o de adquisición gradual de facultades urbanísticas que integran el contenido de la propiedad inmobiliaria conforme al vigente artículo 23 de la Ley de 1992, relativas a las facultades de urbanización, al aprovechamiento urbanístico, al derecho de edificar y al derecho a la edificación, cuyas facultades se subordinaban al cumplimiento de determinados deberes urbanísticos, y que había venido a derogar el régimen tradicional de la accesión contenida en el Código Civil, y que ahora de nuevo recuperaría su vigencia.
- b) Como consecuencia de lo anterior, se reconoce que el *ius aedificandi* constituye una facultad ínsita en el dominio, de forma que la licencia pierde el carácter que le confiere la Ley de 1992 de ser el título jurídico atributivo del derecho a edificar, siendo este último un derecho preexistente en el patrimonio del propietario del suelo al margen de la licencia, que recupera su función tradicional en el ámbito del Derecho Administrativo de constituir una autorización reglada que produce la remoción de un obstáculo legal al ejercicio de un derecho preexistente.
- c) Igualmente pasa a integrarse en el contenido urbanístico ordinario del derecho de propiedad inmobiliaria, en este caso de forma novedosa, la denominada facultad de «promover la transformación del suelo urbanizable», consistente en la facultad de iniciativa en la actuación urbanística que se atribuye a los propietarios, recayendo en la Administración facultades de mero control y dirección, pero sin subordinar

(5) Puede verse una extensa exposición de esta materia en JOSÉ LUIS GONZÁLEZ-BERENGUER, *La Ley del Suelo después de la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997*, Ed. Cívitas, Madrid, 1997, págs. 167 y sigs.

la iniciativa que corresponde a los propietarios a la previa aprobación de «programas de actuación urbanística» que hasta ahora habían venido condicionando el ejercicio de las facultades de urbanización y de edificación de los propietarios de terrenos urbanizables.

De esta forma, el contenido de la propiedad inmobiliaria, en lugar de restringirse —como hacía el Texto Refundido de 1992—, se expande.

- d) Sin embargo, subsiste en el texto del Proyecto el principio de subrogación urbanística en las cargas y deberes del anterior propietario, en caso de transmisión de fincas, así como en los compromisos que éste hubiere contraído con la Administración urbanística competente, y que en cuanto a este último punto —el de los compromisos contraídos por el anterior propietario con la Administración *actuante*—, constituía uno de los aspectos más criticables del Texto Refundido de 1992, por ser contrario al principio de publicidad urbanística. Ahora bien, respecto de la regulación del año 1992 se introduce la trascendental novedad de subordinarse la subrogación en los compromisos asumidos por el anterior propietario al requisito de que tales compromisos «hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real». El tema es de gran importancia desde el punto de vista de la seguridad del tráfico jurídico, y desde el ángulo de la adecuada coordinación entre la publicidad urbanística y la publicidad registral, y constituye sin duda un importante acierto del Proyecto, como se argumentará más adelante.
- e) En cuanto al tema del otorgamiento de licencias, desaparece del Proyecto aprobado por el Gobierno un precepto que figuraba en los primeros borradores en cuya virtud se sancionaba de forma explícita la importante novedad, que ya fue contemplada en el Anexo o normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre inscripción de actos urbanísticos, aprobado mediante Real Decreto 1093/97, de 4 de julio de 1997, de introducir el principio del silencio administrativo en la materia (6), y ello, en concreto, en su modalidad de silencio positivo, es decir, entendiendo estimada la petición de licencia de obras

(6) Así, el artículo 48, número 2 del citado Anexo al Reglamento Hipotecario, en relación a los títulos de declaración de obra nueva y a los efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, declara que: «En caso de que la concesión de la licencia tenga lugar por acto presunto, se incorporarán a la escritura, en original o por testimonio: a) La certificación administrativa del acto presunto; b) En caso de que no se hubiese expedido esta última, el escrito de solicitud de la licencia y, en su caso, el de denuncia de la mora, el escrito de solicitud de la certificación del acto presunto, todos ellos sellados por la Administración actuante, y la manifestación expresa del declarante de que, en los plazos

o de edificación una vez transcurrido el período de tres meses desde su solicitud sin recaer resolución expresa. Esta novedad, que finalmente no figura recogida explícitamente en el texto del Proyecto remitido a las Cortes, era totalmente congruente con la nueva concepción de la licencia como acto de mera autorización administrativa, no atributiva de derechos, sino meramente habilitante del ejercicio de derechos preexistentes, y resultaba igualmente congruente con las normas que al respecto establece la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (42 y 43).

- f) En cuanto al precepto que se dedica en el proyecto a la declaración de obras nuevas, mantiene en su práctica literalidad —salvo algún pequeño detalle de estilo— el texto del artículo 37 del Texto Refundido de 1992. Resulta, a mi juicio acertado, mantener el texto actualmente vigente por cuanto que el mismo trata de asegurar la coincidencia no sólo entre la obra material y el proyecto para el que se obtuvo la licencia, sino, además, su coincidencia con la descripción que de tal obra se hace en la escritura y que, por tanto, va a ser objeto de publicidad registral. Prescindir de esta coordinación entre la licencia, el proyecto, la obra ejecutada y la descripción que será objeto de publicidad registral implicaría un retroceso respecto de la situación actual, que ha sido cuidadosamente evitado por el texto remitido a las Cortes manteniendo en este punto la redacción actual del artículo 37, que ha tenido desde la misma entrada en vigor del TR de 1992 una aplicación efectiva plena, calando en la conciencia de los operadores inmobiliarios y, desde luego, en la práctica documental notarial y registral.
- g) En cuanto al tema de las valoraciones, se trata de acudir como criterio general a los valores de mercado, entendiendo que sólo ellos merecen la consideración de verdaderos valores justos, y obtenidos a través del método de la comparación con otras fincas de características similares. En este tema, cabría sugerir la posibilidad de que el método de comparación se articulara de forma más técnica, incorporando los criterios particulares que sobre tasación de terrenos y edificaciones establece la Ley del Mercado Hipotecario de 1981.
- h) Por último, en cuanto al tema de las expropiaciones urbanísticas, manteniendo una regulación, en lo afectante a la materia registral, muy similar a la ya existente, cabe apuntar dos novedades de cierto relieve:

legalmente establecidos para la concesión de la licencia solicitada y para la expedición de la certificación del acto presunto, no se le ha comunicado por la Administración la correspondiente resolución denegatoria de la licencia solicitada ni tampoco se le ha expedido la certificación del acto presunto».

- se introduce una nueva nota marginal posterior a la de haberse expedido la certificación de dominio y cargas, en la que se habrá de identificar la concreta porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca. Esta novedad es plausible, por cuanto que refuerza el principio de especialidad hipotecaria, en lo relativo a la determinación precisa de los derechos y situaciones jurídicas sujetas a publicidad registral;
- se sienta el criterio de entender fijado el justiprecio, a los efectos de practicar la inscripción —en los supuestos de procedimientos de tasación conjunta—, cuando lo fije la Administración actuante, no siendo, por tanto, necesario esperar a que dicho justiprecio, en caso de discrepancia del particular, sea fijado por el Jurado Provincial de Expropiación, en contra del criterio tradicional del artículo 32 del Reglamento Hipotecario. Este tema ya fue recogido en el Anexo del Reglamento Hipotecario en términos coincidentes con la mencionada novedad del Proyecto de nueva Ley del Suelo, y respecto de cuya novedad mi opinión no es del todo favorable, según indicaré más adelante, si bien en este momento entiendo que cabe aceptar sin excesivas reservas tal innovación, sobre la base de que se han alterado, como he indicado, los parámetros de valoración de los terrenos para ajustarse a criterios de valores de mercado, y sin minusvalías por el mero hecho de fijarse el justiprecio con ocasión de un expediente expropiatorio. Por tanto, ahora se prima el criterio de eficacia administrativa, pero salvaguardando al tiempo los legítimos intereses de los propietarios afectados por la expropiación, al vincular a la propia Administración actuante a los criterios de valoración de mercado.

3. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL PROYECTO DE LEY

1. El Proyecto de Ley del Suelo surge como reacción frente al Texto Refundido de la Ley del Suelo de 26 de junio de 1992, y al hilo de la línea de inspiración marcada por el Real Decreto-ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo.

En esta última disposición ya se ponía de manifiesto en su Exposición de Motivos que la finalidad de la misma era la de incrementar la oferta de suelo disponible con la meta de abaratar su coste. Para ello se introdujeron reformas orientadas a simplificar los procedimientos y a acortar los plazos con que contaban las Administraciones Locales para aprobar el planeamiento. Junto a ello se reducía el porcentaje de suelo de cesión obligatoria a los Ayuntamien-

tos, rebajándolo del 15 al 10 por ciento. El objetivo de todo ello no era sino el de garantizar con mayor facilidad la efectividad del derecho al acceso a la vivienda.

En esta misma línea, el nuevo Proyecto pretende alcanzar los citados objetivos reduciendo la complejidad de este sector normativo, al disminuir notablemente el número e intensidad de las intervenciones administrativas en el conjunto del proceso de desarrollo urbanístico, reduciendo las tasas de discrecionalidad con que contaban las Administraciones públicas, y eludiendo lo que se denomina «limitación artificial de la oferta de suelo», mediante la supresión de la distinción, dentro de la categoría de suelo urbanizable, entre el programado y el no programado.

El propio Proyecto habla a este respecto muy gráficamente de «fracaso» de la reforma operada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, que exageraba la tendencia intervencionista de las Administraciones en materia urbanística, por lo que el Proyecto pretende en palabras de su exposición de motivos realizar una «enérgica rectificación».

2. El objetivo de aumentar la oferta del suelo se pretende conseguir atribuyendo la consideración de «susceptible de ser urbanizado» a todo el suelo no urbano en el que no concurren especiales razones para su preservación en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, arqueológicos, etc. Para ello se adoptan básicamente las siguientes medidas:

- a) la ya citada de suprimir la distinción entre suelo urbanizable programado y no programado;
- b) fomentar la iniciativa para el planeamiento de desarrollo de los particulares o propietarios y, en general, estimular su contribución a la acción urbanística de los entes públicos;
- c) tiende a reducir básicamente el contenido de los planes generales a la determinación de lo que se denomina «estructura general del territorio», la cual vendrá definida fundamentalmente por dos elementos: la determinación de los usos prohibidos en los distintos sectores delimitados en el territorio afectado por el plan y la fijación de las intensidades máximas de edificación, si bien la decisión sobre el contenido concreto de los citados planes generales corresponde a las Comunidades Autónomas.

De esta manera se evita el imponer a los propietarios de terrenos un régimen de «actuaciones programadas» por la Administración, que implican un dirigismo urbanístico burocratizante, costoso e incierto en cuanto a su efectivo desarrollo.

3. Además de lo anterior, se pretende reducir la discrecionalidad de las Administraciones urbanísticas para decidir sobre la viabilidad de las iniciativas particulares promovidas respecto de terrenos de suelo urbanizable, me-

dian­te el establecimiento de un sistema de «con­sul­ta pre­via», de forma que cual­quier pro­mo­tor de una ini­cia­ti­va ur­ba­ní­stica sobre suelo ur­ba­ni­za­ble pue­da *ab ini­cio* so­me­ter a con­sul­ta de la Ad­mi­nis­tra­ción la in­exis­ten­cia de ob­je­cio­nes a la mis­ma por ra­zo­nes de in­com­pa­ti­bi­li­dad con la es­truc­tu­ra ge­ne­ral del ter­ri­to­rio pre­vis­ta por el pla­nea­mien­to ge­ne­ral. Este es­que­ma, que en los bor­ra­do­res ini­cia­les del Pro­yec­to se apli­ca­ba en to­do ca­so res­pec­to de los pro­pie­ta­rios de suelo ur­ba­ni­za­ble, se ha li­mi­ta­do en el tex­to re­mi­ti­do por el Go­bi­er­no a las Cor­tes a los su­pus­tos en que el pla­nea­mien­to ge­ne­ral se li­mi­te a de­finir los cri­te­rios de de­li­mi­ta­ción de sec­to­res, los usos in­com­pa­ti­bles y las in­ten­si­da­des má­xi­mas de edi­fi­ca­ción. En cual­quier ca­so, a la con­sul­ta se le atri­buye ca­rácter vin­cu­lan­te en re­la­ción con la tra­mi­ta­ción ul­te­rior del pla­nea­mien­to de de­sar­rol­lo.

4. En cuan­to a los cri­te­rios de va­lo­ra­ción del suelo, se ad­op­ta el de ma­yor apro­xi­ma­ción po­si­ble al «va­lor real de mer­ca­do» en fun­ción del tipo con­cre­to de suelo en que es­té cla­si­fi­ca­do el ter­re­no va­lo­ra­do. Con ello se eli­mi­nan las dis­tin­cio­nes en­tre va­lor ini­cial y va­lor ur­ba­ní­stico, de un la­do, y la duali­dad en­tre va­lor a efec­tos de ex­pro­pia­cio­nes y va­lor a otros efec­tos no ex­pro­pia­to­rios, de otro la­do. Para el ca­so de no po­der acudir a los va­lo­res de mer­ca­do a tra­vés del mé­to­do de com­pa­ra­ción con fi­n­cas si­mi­la­res a la que es ob­je­to de va­lo­ra­ción, se pre­ven otros mé­to­dos al­ter­na­ti­vos di­fe­ren­cia­dos en fun­ción de la cla­se de suelo, y que re­mi­ten a tra­vés del con­cep­to de apro­ve­cha­mien­to ur­ba­ní­stico a los va­lo­res de re­per­cu­sión re­co­gi­dos en las po­nen­cias ca­ta­stra­les. Con ello se pre­ten­de, ade­más de una ma­yor jus­ti­cia va­lo­ra­ti­va, au­men­tar la se­gu­ri­dad del trá­fi­co ju­rí­di­co.

5. Por otro la­do, se es­ta­ble­ce, como parte del ré­gi­men ju­rí­di­co de la pro­pie­dad del suelo, un sistema cla­ri­fi­ca­dor sobre las in­dem­ni­za­cio­nes que pro­ce­den por los per­juicios de­ri­va­dos de la al­te­ra­ción del pla­nea­mien­to y de las li­mi­ta­cio­nes ur­ba­ní­sticas sin­gu­la­res im­pus­tas a pro­pie­ta­rios con­cre­tos.

6. Final­men­te, se es­ta­ble­ce un ré­gi­men tran­si­to­rio que per­mite la apli­ca­ción di­rec­ta de mu­chas de las nor­mas pro­yec­ta­das, sin ne­ce­si­dad de la pre­via re­vi­sión o adap­ta­ción del pla­nea­mien­to.

4. COMENTARIOS AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY DEL SUELO. PRINCIPALES NOVEDADES

ARTÍCULO 1.º OBJETO DE LA LEY

Este precepto trata al tiempo de fijar el objeto de la Ley y la delimitación competencial entre la legislación estatal y la autonómica. Establece

como objeto de la Ley y, por tanto, atribuye a la competencia del Estado, la regulación de la definición del contenido básico del derecho de propiedad de acuerdo con su función social y la regulación de las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional (en base a los títulos competenciales del art. 149 de la Constitución, relativos a la regulación del derecho de propiedad privada y de la fijación de las condiciones básicas para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos básicos por parte de todos los ciudadanos del Estado). Motiva para el desarrollo de dicho régimen jurídico-urbanístico y para la aplicación del planeamiento urbano.

Se ha eludido de esta forma configurar como objeto de la Ley el de la regulación del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, lo que podría haber planteado problemas de constitucionalidad, pues la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, ha declarado inconstitucionales y nulos la práctica totalidad de los preceptos del Texto Refundido de junio de 1992, relativos al planeamiento, incluyendo desde las disposiciones relativas a las clases de planes de ordenación hasta los relativos a procedimientos de elaboración y fijación de competencias sobre los mismos, salvando tan sólo algún precepto relativo a los efectos derivados de la aprobación de los planes, al partir la sentencia de la idea de que los diecisiete Estatutos de Autonomía atribuyen, de acuerdo con el texto constitucional, la competencia exclusiva en materia de urbanismo a las respectivas Comunidades Autónomas, sin que, por tanto, y sin perjuicio de otros títulos competenciales conectados con la materia urbanística, el Estado esté habilitado para generar un cuerpo legal que tenga como materia y objeto básico la del urbanismo.

ARTÍCULO 2.º FACULTADES DEL DERECHO DE PROPIEDAD

Este precepto viene a refundir los artículos 5 y 6 del Texto Refundido que 1992, sin demasiadas novedades, a excepción de la de eludir el concepto de «función social» de la propiedad como concepto delimitador de su contenido, quizá porque dicho concepto había sido utilizado acaso en forma abusiva en la normativa de los últimos años, conduciendo a un cierto vaciamiento del concepto de propiedad privada, como se ponía que manifiesto en los votos particulares a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1994 sobre la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964, cuyos votos criticaban el sentido de la sentencia que declaraba la constitucionalidad del derecho de subrogación en cadena que establecía dicha Ley, por implicar el citado vaciamiento del concepto de propiedad privada, al ser compatible con el mismo toda privación de utilidad económica del objeto para su propietario.

ARTÍCULO 3.º PARTICIPACIÓN EN LAS PLUSVALÍAS

Este precepto recoge el antiguo artículo 7 del Texto Refundido de 1992. Obsérvese que, puesto que las plusvalías urbanísticas surgen básicamente del proceso de ejecución del planeamiento, y la competencia para legislar sobre el mismo corresponde a las Comunidades Autónomas, resulta lógico que se haya añadido al final del artículo el inciso de «y las demás que sean de aplicación», que permite entender que contiene una remisión a la legislación urbanística de la respectiva Comunidad Autónoma al respecto.

ARTÍCULO 4.º ACCIÓN URBANÍSTICA E INICIATIVA PRIVADA

Este precepto parte de una dualidad de conceptos: el de iniciativa urbanística, que se pretende trasladar en la medida más amplia posible a los propietarios, y el de dirección de la acción urbanística, que corresponde a los entes públicos. Estos conceptos ya figuraban en el artículo 4 del Texto Refundido de 1992, pero ahora se invierte la perspectiva, ya que se estimulan con carácter preferente los sistemas de actuación con participación privada, previéndose su sustitución exclusivamente cuando la misma no alcanzase a cumplir los objetivos necesarios, en tanto que en el Texto vigente la presunción era la contraria, y además se contemplaba la iniciativa privada a través del concepto de concesión.

No se declara expresamente una preferencia respecto de los sistemas de actuación con participación privada que, no obstante, tiende a estimularse indirectamente desvelando la preferencia del autor prelegislativo, por lo que parece que dicha no declaración expresa responde a la intención de evitar problemas de constitucionalidad, al haberse declarado inconstitucionales los párrafos 2.º y 3.º del vigente artículo 4, relativos a la gestión urbanística asumida directamente por la Administración o encomendada a la iniciativa privada a través de sistemas de gestión indirecta. Parece, pues, que la preferencia al respecto la habrá de definir la legislación autonómica.

ARTÍCULO 5.º REPARTO EQUITATIVO DE BENEFICIOS Y CARGAS

Este precepto trata el tema del reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, y de la fijación de los criterios de participación en tales beneficios y cargas por parte de todos los propietarios. Viene a mantener una línea de continuidad con la legislación vigente, interesando, no obstante, destacar dos aspectos:

- a) Se establece como criterio exclusivo para la distribución de beneficios y cargas el de la proporcionalidad a las respectivas aportaciones

de todos los propietarios afectados. Se ha suprimido respecto de las primeras versiones del anteproyecto las referencias explícitas al aprovechamiento medio de la unidad de ejecución como criterio concreto de distribución. La concreción de este punto hubiera podido resultar atentatoria contra el régimen competencial definido por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, que ha declarado nulos la mayor parte de los artículos del título IV del Texto Refundido de 1992, incluyendo los relativos a los sistemas de ejecución del planeamiento por compensación y por cooperación, que se basan en los mismos criterios de aprovechamiento urbanístico y de superficie de las parcelas (así, por ejemplo, se han declarado inconstitucionales, entre otros, los apartados *a)* y *b)* del art. 166).

- b) Por otra parte, no termina de clarificarse —a diferencia de lo que ocurría en alguna versión anterior del anteproyecto— algo que había sido objeto de discusión: que la Administración urbanística participa tanto en el aprovechamiento de la unidad de ejecución que le pueda corresponder en caso de ser propietaria de terrenos afectados (en particular se contemplan los supuestos de bienes de dominio y uso público que hayan de ser objeto de desafectación), así como en los costes de urbanización en proporción a los aprovechamientos que le correspondan.

No obstante no aclararse explícitamente, cabe considerar que ésta es la solución patrocinada por el prelegislador como resulta de la alusión expresa a «*todos los propietarios* afectados por cada actuación urbanística». Con ello se parte de la idea de entender que la Administración actuante, desde el punto de vista de las transmisiones y reconocimientos de derechos dominicales y urbanísticos a que pueda dar lugar el reparto de beneficios y cargas con ocasión de la ejecución del planeamiento, actúa no investida de *imperium*, sino como un sujeto de derecho ordinario, despojada del régimen estatutario exorbitante. Así, la Administración deja de ser un ente prepotente y exento del régimen jurídico ordinario, para entrar en el reparto equitativo de beneficios y cargas urbanísticos en condiciones de igualdad con los demás propietarios afectados.

ARTÍCULO 6.º INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN EL PLANEAMIENTO Y LA GESTIÓN

Este precepto sienta el principio de publicidad del planeamiento y gestión urbanística, en un doble aspecto: por un lado, garantizando el «derecho a la información» por las entidades interesadas y por los particulares, y, de otro

lado, garantizando la «participación pública» en los procesos de tramitación y aprobación de los planes y de los instrumentos de ejecución. Se trata, pues, de principios generales en línea con lo indicado anteriormente acerca de la atribución de la iniciativa sobre las actuaciones urbanísticas a favor de los particulares, así como en congruencia con el principio de publicidad de las actuaciones administrativas recogido en la Ley 30/1992, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

El precepto recoge en su segundo párrafo el denominado derecho a la «consulta urbanística» o derecho a solicitar por escrito al Ayuntamiento respectivo información sobre el régimen urbanístico de una finca o sector, pero omite «rescatar» el párrafo número 3 del mismo precepto, según el cual los Ayuntamientos remitirán al Registro de la Propiedad que corresponda, copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de los deberes urbanísticos que incumben a los propietarios.

ARTÍCULOS 7 A 11. INTEGRAN EL CAPÍTULO I DEL TÍTULO II DEL PROYECTO, Y SE REFIEREN A LOS NUEVOS CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DEL SUELO

A) Mantienen las nuevas categorías de suelo acuñadas por el artículo 1.º del Real Decreto-ley 5/1996, de medidas liberalizadoras en materia de suelo, como consecuencia de la supresión de la distinción entre las categorías de suelo urbanizable programado y no programado, anteriormente apuntadas. Tales categorías son las siguientes: suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Estas categorías fueron posteriormente confirmadas por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de colegios profesionales (cfr. art 1).

Esta nueva clasificación del suelo constituye, a mi juicio, una de las claves de la reforma, al incrementar de forma muy notable la cantidad de suelo urbanizable. Para ello, se invierten los términos entre las categorías de suelo urbanizable y de suelo no urbanizable, de manera que si en la legislación vigente la categoría residual definida de forma negativa, en caso de no concurrir los requisitos para ser englobado un terreno concreto en ninguna de las otras dos clases de suelo, estaba integrada por el suelo no urbanizable, ahora se pretende que tal categoría residual, en el sentido de definición negativa, corresponda al suelo urbanizable, el cual se define como «el suelo que no tenga la consideración de urbano o de no urbanizable...» el cual —se añade— «podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable». Es decir, se da carta de naturaleza a lo que se ha denominado «presunción de urbanizabilidad» (7).

(7) Según feliz expresión acuñada por GONZÁLEZ-BERENGUER en *opus cit.*

Por tanto, si consideramos que el suelo urbano es aquél que cuenta con una red de servicios de abastecimientos de aguas, electricidad, acceso rodado, o bien aquél que en ejecución del planeamiento haya sido urbanizado de acuerdo con el mismo (vid. art. 8 del Proyecto), y que el suelo no urbanizable sería en el nuevo proyecto aquél que esté sometido a algún «régimen especial de protección» incompatible con su transformación por motivos paisajísticos, arqueológicos, históricos, etcétera, o bien aquéllos que el planeamiento general considere necesario preservar (por su valor agrícola, forestal, o por ser manifiestamente inadecuados para un desarrollo urbano), y consideramos que el suelo urbanizable está integrado por el resto del territorio de los municipios, apreciaremos la gran expansión que se produce en la legislación proyectada sobre el suelo urbanizable, que hasta ahora requería que el plan general municipal lo declarase como terreno adecuado para ser urbanizable, sometiendo además la ejecución del planeamiento de desarrollo (básicamente los planes parciales) a la aprobación previa de un programa de actuación urbanística, lo cual ralentizaba enormemente la entrada de suelo en el proceso de urbanización.

Como novedades de menor alcance, cabe señalar las dos siguientes:

1.º Se abre la posibilidad de que las legislaciones urbanísticas autonómicas reconozcan la condición de suelo urbano, aún sin reunir los requisitos de contar con los servicios generales antes apuntados, a terrenos que correspondan a «formas tradicionales de asentamientos» (vid. art. 7, núm. 2). Esta novedad responde a la existencia real en el conjunto del territorio estatal de numerosos conceptos y formas de entender lo que se denomina un «núcleo de población».

2.º Se incorpora como un nuevo criterio determinante de la preservación de los terrenos de todo proceso de urbanización, el de estar sujetos a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, que en los últimos años ha experimentado una enorme expansión, generando, a través de cada ley especial o sectorial que trataba la materia, una ampliación del ámbito espacial y de la intensidad de las limitaciones que comporta la proximidad de los predios a los bienes de dominio público, en cuanto a las servidumbres impuestas por dichas leyes en razón de la necesaria protección de las distintas categorías de bienes de dominio público: zonas marítimo-terrestres, carreteras y autopistas, zonas de régimen portuario, vías de comunicación ferroviaria, etc.

B) Desde el punto de vista de la constitucionalidad de los preceptos consagrados a establecer los nuevos criterios de clasificación del suelo, hay que señalar que el Proyecto trata de eludir los riesgos de posible inconstitucionalidad de los preceptos comentados eliminando la previsión que figuraba en alguno de los primeros borradores en el sentido de que la deli-

mitación de estas clases de suelo se realizaría por las legislaciones autonómicas adoptando para su definición «criterios de naturaleza similar a los establecidos en este capítulo». Esta constricción que se operaba, forzando a que las legislaciones autonómicas adoptasen para la definición de las distintas categorías de suelo «criterios de naturaleza similar» a los establecidos en el anteproyecto, podría haber resultado inconstitucional, pues la Sentencia de 20 de marzo de 1997, del Tribunal Constitucional, declara nulos entre otros preceptos de carácter supletorio del Texto Refundido de 1992, los artículos 9, números 2, 10, 11, 12 y 13 del mismo, los cuales contenían la precisión de los criterios de delimitación de las categorías de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, así como los criterios de clasificación del suelo en municipios sin planeamiento. Por ello parece acertado el planteamiento de indicar que la clasificación del suelo contenida en el texto del Proyecto se realiza «a los efectos de la presente Ley», es decir, a los efectos de y en la medida necesaria para definir el concepto básico del derecho de propiedad del suelo, asegurando la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.

ARTÍCULOS 12 A 22. INTEGRAN EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO II DEL PROYECTO, Y SE REFIEREN A LOS «DERECHOS Y DEBERES DE LOS PROPIETARIOS»

Artículo 12. Ejercicio de derechos y deberes

En este precepto se establece la regla de que los derechos y deberes de los propietarios se ejercerán de acuerdo con la normativa que sobre planeamiento, gestión y ejecución establezca la legislación urbanística. Más allá de suponer una remisión normativa en blanco a la legislación de las Comunidades Autónomas, este precepto aporta una novedad de principios muy importante, al transformar completamente la perspectiva que al respecto mantenía el Texto Refundido de 1992, el cual si, por un lado, como hemos visto, limitaba la capacidad de iniciativa urbanística de los propietarios de suelo subordinándola a la previa aprobación del planeamiento de desarrollo por parte de la Administración actuante, por otro lado, a partir de la aprobación de dicho planeamiento, no es que surgiese un derecho a urbanizar en favor del propietario, sino que se le imponía el «deber» de incorporarse al proceso urbanizador y edificatorio, es decir, se atribuye al ejercicio de la facultad dominical de urbanizar y edificar el carácter de forzoso, con graves sanciones en caso de incumplimiento, que iban desde la negación de la incorporación de la facultad urbanística al patrimonio del propietario, hasta la imposición de la expropiación con carácter sancionador, es decir, con una artificial reducción de la indemnización a pagar.

Artículo 13. Derechos de los propietarios de suelo urbano

Este precepto produce una doble expansión del contenido de la propiedad inmobiliaria desde el punto de vista urbanístico:

- Por un lado, como ya señalé anteriormente, desaparece el sistema de «escalera» o de adquisición gradual de facultades urbanísticas que integran el contenido de la propiedad inmobiliaria conforme al vigente artículo 23 de la Ley de 1992, relativas a las facultades de urbanización, al aprovechamiento urbanístico, al derecho de edificar y al derecho a la edificación, cuyas facultades se subordinaban al cumplimiento de determinados deberes urbanísticos, y que había venido a derogar o, al menos, a modalizar fuertemente el régimen tradicional de la accesión contenida en el Código Civil, y que ahora de nuevo recuperaría su vigencia. Como consecuencia de lo anterior, se reconoce que el *ius aedificandi* constituye una facultad ínsita en el dominio, de forma que la licencia pierde el carácter que le confiere la Ley de 1992 de ser el título jurídico atributivo del derecho a edificar, siendo este último un derecho preexistente en el patrimonio del propietario del suelo al margen de la licencia, que recupera su función tradicional en el ámbito del Derecho Administrativo de constituir una autorización reglada que produce la remoción de un obstáculo legal al ejercicio de un derecho preexistente.
- Por otro lado, se reconoce a favor de los propietarios de suelo urbano el «derecho a completar la urbanización de los terrenos para que adquieran la condición de solares» en las condiciones establecidas por la legislación urbanística y el planeamiento, como una manifestación concreta de la atribución a los particulares de la iniciativa en el campo de las actuaciones urbanísticas.

Artículo 14. Deberes de los propietarios de suelo urbano

Este precepto, junto con el artículo 18 del Proyecto, viene a definir los deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable, que anteriormente en el Texto Refundido de 1992, contaban con un precepto genérico que era el artículo 20 de dicho Texto Refundido. Ahora se prescinde del establecimiento de un precepto genérico, arbitrándose dos normas distintas, una respecto de los propietarios de suelo urbano, y otra respecto de los propietarios de suelo urbanizable. Además de esta diferencia, hay que destacar que los deberes de los propietarios no se definen de forma gradual ni condicionándose la adquisición de parciales facultades urbanísticas al cumplimiento sucesivo de los deberes legales impuestos a los propietarios, tal y como hacía el

precepto del texto Refundido de 1992, citado mediante el referido sistema de «escalera».

Los deberes fundamentales de los propietarios de suelo urbano serán los de costear y, en su caso, ejecutar las obras de urbanización, ceder al Ayuntamiento los terrenos para zonas verdes y dotaciones públicas (ahora, además, se especifica que tales dotaciones públicas han de ser las de «carácter local») y el suelo preciso para la ejecución de los sistemas generales. Por último, los propietarios deberán ceder a la Administración el suelo correspondiente al 10 por 100 del aprovechamiento de la unidad de ejecución. Además, se introduce la importante novedad de establecer que este porcentaje tiene carácter de máximo, pudiendo la legislación autonómica reducirlo pero no ampliarlo.

Desaparecen, por consiguiente, los deberes de solicitar licencia y de edificar los solares en el plazo fijado en la propia licencia, salvo el deber de completar la urbanización y de edificar en plazo que se impone a los propietarios de terrenos de suelo urbano consolidado en caso de estar emplazado en aquellos ámbitos para los que así se haya establecido por el planeamiento. Además, se vuelve al porcentaje del 10 por 100 de cesión obligatoria del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada propietario —con el carácter de máximo ya comentado—, en lugar del 15 por 100 que estableció el Texto Refundido de 1992. Este mismo porcentaje de aprovechamiento, sujeto a cesión obligatoria a los Ayuntamientos, es el que se establece respecto del suelo urbanizable. Esta reducción implica una disminución de, al menos, el 5 por 100 en el coste del proceso urbanizador, ya que dicho aprovechamiento se refiere en todo caso a suelo edificable, de manera que tras costear los gastos de urbanización, los propietarios y promotores urbanísticos contarán con una disponibilidad de un 5 por 100 más de suelo edificable, lo cual está en línea con el propósito declarado de la reforma de contribuir al abaratamiento del precio de la vivienda, lo cual dependerá en cuanto a su efectividad de que dicha rebaja se repercuta en el precio final en favor de los usuarios.

Por otra parte, paralelamente se produce una disminución de un 5 por 100 en el aprovechamiento urbanístico que obtienen los Ayuntamientos, lo que se traduce en una importante pérdida de recursos financieros para las Haciendas Locales, ya que con frecuencia el aprovechamiento urbanístico que recibían los Ayuntamientos en virtud de la cesión obligatoria lo transferían de nuevo a los promotores a cambio del correspondiente precio (en menor medida se destinaba a integrar el patrimonio municipal del suelo). Este aspecto puede contribuir a agravar la crónica deficiencia de recursos presupuestarios que padecen las Corporaciones Locales, lo que ha despertado ya una reacción en contra por parte de numerosos Ayuntamientos y ciertas reservas en la Federación de Municipios, que dentro de la lógica de sus necesidades presupuestarias buscan fórmulas de compensación por la pérdida de recursos que la

citada reducción del porcentaje del aprovechamiento sujeto a cesión les comporta.

Hemos dicho que se suprimen los deberes de solicitar licencia y de edificar en plazo, salvo la excepción apuntada, de forma que, como cualquier derecho ordinario, la propiedad del suelo estará sujeta a un régimen de ejercicio más liberal.

Artículo 15. Derechos de los propietarios de suelo urbanizable

Este precepto da entrada, igualmente, al criterio de atribución de la iniciativa urbanística a los propietarios, sentando la idea de que los titulares de suelo urbanizable, que se califica como suelo de naturaleza rústica (por oposición, sólo será suelo urbano el calificado como tal conforme al art. 8.º, ya comentado), podrán además de «usar, disfrutar y disponer» de dichos terrenos conforme a su naturaleza rústica, «promover su transformación» instando de la Administración la aprobación del planeamiento de desarrollo.

Se ha suprimido la especificación que en alguna versión del anteproyecto se hacía en el sentido de definir el contenido del «planeamiento general» limitándolo a delimitar los sectores o fijar los criterios a que se habría de sujetar su delimitación posterior, y a determinar los usos incompatibles y las intensidades máximas de edificación. Esto último hubiese podido ser conflictivo en cuanto a su posible inconstitucionalidad, ya que al establecerse el contenido que habría de observar en cualquier caso el planeamiento general, podría haber chocado con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha declarado nulos todos los artículos del Texto Refundido de 1992, relativos al planeamiento general (arts. 70 a 80) en los que, entre otras cosas, se fijaban las determinaciones que había de contener el plan general (clasificación urbanística del suelo, delimitación de áreas de reparto, criterios de distribución de cargas y beneficios, usos, intensidades y tipologías edificatorias, estructura general del territorio y los sistemas generales de comunicación y zonas de dotaciones públicas, etc.).

Artículo 16. Reglas para el ejercicio del derecho

Este precepto articula el sistema, anteriormente apuntado, de «consulta previa» a la Administración actuante por parte del propietario que decide ejercer el «derecho a promover» la transformación del suelo urbanizable, para el caso de que el planeamiento general se haya limitado a señalar los criterios para la delimitación de los sectores o ámbitos, los usos incompatibles y las intensidades máximas de edificación y otras condiciones similares (lo cual

será una opción en cuanto a definición del contenido del plan que habrá de ejercer, en su caso, la legislación autonómica competente por razón de la situación del suelo).

El sistema, que busca mayor seguridad jurídica en los operadores inmobiliarios y menor discrecionalidad administrativa por parte de la Administración actuante, se basa en una consulta, configurada con carácter vinculante, a la Administración sobre la adecuación de la misma al planeamiento y a las previsiones de la ordenación territorial o de los planes y proyectos sectoriales, así como sobre las obras que habrán de realizarse a su costa para asegurar la conexión con los sistemas generales exteriores a la actuación. Se ha de subrayar el carácter vinculante de la consulta, lo que supone que la Administración no se podrá oponer al proyecto informado favorablemente en trámite de consulta con ocasión de la tramitación ulterior del planeamiento de desarrollo.

Artículo 17. Usos y obras provisionales

Este precepto establece la regla general de que los propietarios de suelo urbanizable no podrán realizar en el mismo ninguna actuación urbanística hasta tanto no se apruebe definitivamente el correspondiente planeamiento de desarrollo. No obstante ello, se admite con carácter excepcional la posibilidad de autorizar usos y obras de carácter provisional (que es lo que da rúbrica al artículo a pesar de tratarse de la excepción), siempre que no se trate de obras o usos prohibidos por el planeamiento general ni por la legislación urbanística o sectorial.

Esta posibilidad de autorizar usos y obras de carácter provisional ya se contemplaba en el artículo 136 del Texto Refundido de 1992 y, de forma coincidente con él, ahora se define el régimen jurídico de tales obras y usos diciendo que «habrán de cesar, en todo caso, y ser demolidas sin indemnización alguna, cuando lo acordare el Ayuntamiento».

Igualmente, se contempla ahora como entonces la inscripción de tales autorizaciones para obras y usos provisionales en el Registro de la Propiedad, previsión legal que se desarrolla reglamentariamente en el artículo 76 del Anexo al Reglamento Hipotecario en materia de inscripción de actos de naturaleza urbanística, en el que se aclaró el carácter rogado de tal constancia registral, de forma concordante con los criterios generales que rigen en materia de procedimiento registral, al significar que: «La nota se tomará a solicitud del titular registral o, con su audiencia, a requerimiento de la Administración actuante». Además, se aclara expresamente que la licencia para usos provisionales se puede referir al supuesto de «edificios fuera de ordenación».

Por último, cabe significar que todo lo dicho se refiere al supuesto de se trate de obras o usos referidos a terrenos comprendidos en sectores ya deli-

mitados con vistas a su desarrollo inmediato. En el resto del suelo urbanizable sólo pueden autorizarse los usos que pueden serlo en los terrenos calificados como suelo no urbanizable de conformidad con el régimen establecido en el artículo 20 que después veremos.

Artículo 18. Deberes de los propietarios de suelo urbanizable

Además de las obligaciones o deberes impuestos a los propietarios de suelo urbano, a los titulares de suelo urbanizable se les impone el de proceder a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados del planeamiento con anterioridad al inicio de la ejecución material del mismo, cuya distribución se alcanza a través de los distintos sistemas de ejecución (reparcelaciones, compensaciones, expropiaciones). Son, por consiguiente, reproducibles los comentarios hechos anteriormente al artículo 14.

Artículo 19. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación

Este precepto es un trasunto del artículo 21 del vigente Texto Refundido de 1992. La única novedad reseñable radica en reflejar, en cuanto a los deberes legales de uso, un criterio más liberal que el del texto legal vigente, al establecerse que los propietarios de terrenos y construcciones «deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico», en tanto que el Texto Refundido de 1992 establecía que tales terrenos y construcciones debían ser destinados efectivamente «al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico». Es decir, en el texto vigente se parte de una mentalidad omnicomprensiva del planeamiento, de forma que éste lo ha de prever todo, en tanto que ahora se pretende que, en cuanto a los usos, el planeamiento se limite, con carácter general, a indicar los usos incompatibles, fuera de los cuales el uso efectivo podrá ser decidido en cada caso concreto por el propietario del terreno o la construcción.

Artículo 20. Derechos de los propietarios de suelo no urbanizable

Este precepto viene a sustituir en el proyecto de nueva Ley del Suelo al vigente artículo 16 del Texto Refundido de 1992. Además del cambio significativo de la rúbrica del artículo («derechos de los propietarios de suelo no urbanizable», en lugar de «prohibiciones y autorizaciones»), que indica un importante cambio de mentalidad, cabe indicar como novedades, dentro de una cierta continuidad, las siguientes:

A) Conforme a la nueva mentalidad reflejada en la rúbrica del artículo, lo primero que se establece en el mismo es la definición del contenido del derecho de los propietarios de suelo no urbanizable: éstos tendrán «derecho a usar, disfrutar y disponer de los terrenos de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los mismos (hay que entender tal referencia como hecha a la naturaleza rústica de las fincas, ya que se reconoce o atribuye tal naturaleza incluso a los terrenos clasificados como urbanizables), debiendo destinarlos a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros...», y ello dentro de los límites establecidos por las Leyes o el planeamiento.

B) Tras esta afirmación del derecho de los propietarios, el párrafo segundo de este precepto indica la posibilidad, sujeta a previa autorización, de realizar construcciones en tal clase de suelo, siempre que el destino de las mismas sea el de su afectación a la actividad de explotación agrícola o ganadera que se desarrolle en la finca correspondiente, o bien cuyo destino sea el de vivienda acorde a la naturaleza y extensión de la propia finca. Además de ello, y con carácter excepcional, podrán autorizarse otras actuaciones (cabe interpretar aquí el término actuaciones por el de construcciones o instalaciones) de «interés público». Esta fórmula sustituye a la que en el vigente artículo 16 del Texto Refundido de 1992, se refería a edificaciones o instalaciones «de utilidad pública o interés social». No contempla el artículo proyectado la otra posibilidad de autorización prevista por el vigente artículo 16, relativa a «las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas», quizá por entender que al ser actuaciones de interés público no precisan una referencia especial, cabiendo englobarlas dentro del supuesto anteriormente contemplado, o quizá por entender que en tales supuestos es precisa una actividad expropiatoria previa que gozará de habilitación por razón del concreto interés social o utilidad pública que la justifique.

La diferencia fundamental entre el precepto proyectado y el vigente, radica en que este último entraba a regular de forma detallada las cuestiones de competencia y procedimiento para el otorgamiento de la autorización administrativa necesaria, en tanto que la norma proyectada omite toda referencia a tales cuestiones de competencia y procedimiento, que han de quedar residenciadas en su ámbito natural, esto es, en el ámbito de las legislaciones autonómicas. La razón de ello parece obvia si reparamos en que la Sentencia el Tribunal Constitucional, de 20 de marzo de 1997, ha declarado inconstitucional el número 3 del artículo 16 vigente, relativo a las limitaciones y prohibiciones de usos en suelo no urbanizable ahora comentado, precisamente por invasión de competencias autonómicas al entrar en el detalle de la regulación de tales procedimientos.

C) Termina el artículo 20 proyectado estableciendo una regla ya clásica en cuanto a las divisiones de terrenos no urbanizables, prohibiendo en los mismos las parcelaciones urbanísticas, las divisiones, segregaciones y frac-

cionamientos de cualquier tipo contrarios a la legislación agraria, forestal o de similar naturaleza.

Esta parte del artículo se corresponde con los números 1.º y 2.º del artículo 16 vigente, respecto del cual no se ha declarado su inconstitucionalidad y, además, hay doctrina interpretativa en la jurisprudencia registral de la Dirección General de los Registros y del Notariado a través de su Resolución de 12 de julio de 1995, en la que se discutía acerca de la inscribibilidad de cierta escritura por la que los dueños de una finca rústica (destinada a huerta) segregan de la misma con destino a su enajenación en el propio instrumento público una porción de terreno de una superficie de 1.825 metros cuadrados, dentro de la cual existía una casa de dos cuerpos de alzada en estado ruinoso, sin acreditar para ello el otorgamiento de la oportuna licencia municipal de segregación o la declaración de su innecesariedad, exigidos por el Registrador conforme al artículo 259, número 3, de la Ley del Suelo. El recurrente se alzó contra la calificación del Registrador por considerar que la operación realizada constituía una segregación en suelo rústico o no urbanizable y no una parcelación urbanística a la que, por tanto, no resultaba aplicable el régimen jurídico de la Ley del Suelo (ni, por ende, el art. 259, núm. 3, de la misma, invocado en la nota de calificación) y considerando que, aún admitiendo la aplicabilidad de la Ley del Suelo a los terrenos que tengan la calificación de no urbanizables, la exigencia de licencia de parcelación o declaración alternativa de innecesariedad sólo puede entenderse referida a las propias parcelaciones urbanísticas y no indiscriminadamente a cualesquiera actos de división de terrenos.

La Dirección General de los Registros rechaza esta tesis del recurrente en base a su propia doctrina (8) alegando la siguiente bien fundada argumentación: «*el propio concepto de parcelación urbanística, definido en el artículo 257 de la Ley del Suelo; la sujeción a licencia de toda parcelación urbanística (vid. art. 259, núm. 2, de la Ley del Suelo); la sujeción a licencia de todo acto de uso del suelo y, entre ellos, la parcelación urbana (vid. art. 242 de la Ley del Suelo); la extensión de la competencia urbanística a la determinación en la configuración y dimensión de las parcelas aplicables, así como a la configuración de la parcela misma [vid. art. 3, núm. 2.i), y 4.a), de la Ley del Suelo]; la tajante exclusión de toda parcelación urbanística en suelo no urbanizable (vid. art. 16, núm. 2, de la Ley del Suelo); en fin, el propio tenor del artículo 259 de la misma Ley, que, ajeno a consideraciones sobre la calificación urbanística del terreno dividido, alude a "escrituras de división de terrenos" como determinante de la referida obligación de Notarios y Registradores de la Propiedad de exigir la acreditación de la licencia o del*

(8) Resoluciones de 22 de abril de 1985, 13 de mayo de 1994, 5 y 17 de enero, y 16 de junio de 1995.

certificado de innecesariedad, son razones suficientemente justificativas en el caso debatido para la suspensión recurrida en tanto quede debidamente acreditada —mediante la referida licencia o declaración alternativa— la inexistencia de obstáculos urbanísticos a la segregación calificada».

No obstante, en la actualidad se ha introducido cierta flexibilidad en esta materia a través de la regulación incorporada al respecto por el artículo 79 del Anexo al Reglamento Hipotecario en materia urbanística al prever la posibilidad de inscripciones de actos de parcelación en suelo no urbanizable, aún existiendo duda inicial fundada sobre el peligro de formación de núcleo de población a criterio del Registrador y aún resultando parcelas de dimensiones inferiores a la unidad mínima de cultivo, mediante un procedimiento de comunicación al Ayuntamiento remitiéndole copia del título presentado, en caso de que éste no remita al Registrador en el plazo de cuatro meses certificación del acuerdo adoptado por el órgano competente declarando la existencia de peligro de formación de núcleo de población o de posible parcelación ilegal (9).

(9) En caso de división o segregación de fincas realizadas en suelo no urbanizable, cuando de la operación que corresponda resulten parcelas inferiores a la unidad mínima de cultivo o, en todo caso, aún siendo superiores, cuando por las circunstancias de descripción, dimensiones, localización o número de fincas resultantes de la división o de las sucesivas segregaciones, sugiere duda fundada sobre el peligro de creación de núcleo de población, en los términos señalados por la legislación o la ordenación urbanística aplicable, los Notarios y Registradores de la Propiedad actuarán con arreglo a lo establecido en este artículo.

1. Los Notarios no autorizan las escrituras públicas pertinentes sin la preceptiva licencia, cuando de los títulos anteriores, de las declaraciones que las partes o del contenido de la escritura cuya autorización se pretende, se den las circunstancias previstas en el número anterior.

2. Los Registradores de la Propiedad, cuando, a pesar de haberse autorizado la escritura pública, tuviesen la misma duda fundada a que se refiere el número anterior y no se aportase la licencia correspondiente, remitirán copia del título o títulos presentados al Ayuntamiento que corresponda, acompañando escrito con solicitud de que se adopte el acuerdo que, en cada caso, sea pertinente y con advertencia expresa de que en caso de no contestación se procederá con arreglo a lo establecido en este artículo. La remisión de la documentación referida se hará constar al margen del asiento de presentación, el cual quedará prorrogado hasta un límite de ciento ochenta días a contar de la fecha de la remisión.

3. Si el Ayuntamiento comunicase al Registrador de la Propiedad que del título autorizado no se deriva la existencia de parcelación urbanística ilegal, el Registrador practicará la inscripción de las operaciones solicitadas. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 80.

4. Si el Ayuntamiento remitiere al Registrador certificación del acuerdo del órgano competente, adoptado previa audiencia de los interesados, en el que afirme la existencia de peligro de formación de núcleo urbano o de posible parcelación ilegal, se denegará la inscripción de las operaciones solicitadas y el Registrador de la Propiedad reflejará el acuerdo municipal mediante nota al margen de la finca o resto de la finca matriz. Dicha nota producirá los efectos previstos en el artículo 73.

Por otra parte, cabe indicar que se ha suprimido en el Proyecto la referencia a «las transferencias de propiedad», que en algunos supuestos generan divisiones de terrenos contrarias a la legislación agraria por la vía del fraude que Ley. Es el caso, por ejemplo, de la enajenación de una finca por cuotas indivisas, asignando a cada cuota el «uso exclusivo» de determinada porción de terreno que se concreta en una superficie inferior a la unidad mínima de cultivo. No obstante, puesto que el criterio determinante es el fijado por la legislación agraria, será ésta la que deba recoger, eventualmente, tal supuesto, en prevención del posible fraude de Ley. Este supuesto viene recogido, por ejemplo, en el Decreto de 12 de abril 1983, que en Cataluña fija las extensiones por municipios de las unidades mínimas de cultivo, y cuyo artículo 2.º declara que se presumirá la existencia de una parcelación urbanística ilegal, no sólo cuando en cualquier operación de división de terrenos se infrinja la unidad mínima de cultivo, sino también cuando se enajenen partes indivisas de una finca rústica con derecho de utilización exclusiva de partes concretas de terrenos inferiores a la unidad mínima de cultivo, o bien en caso de constitución de asociaciones o sociedades en que la cualidad de socio incorpore el derecho de uso exclusivo sobre porciones inferiores a la unidad mínima de cultivo.

En cualquier caso, el régimen general al respecto está establecido en la Ley 19/1995, de 4 de julio, sobre modernización de explotaciones agrarias, en cuyo artículo 24 se establece que:

«1. La división-segregación de una finca rústica sólo será válida cuando no dé lugar a parcelas de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.

2. Serán nulos y no producirán efecto entre las partes ni con relación a tercero, los actos o negocios jurídicos, sean o no de origen voluntario, por cuya virtud se produzca la división de dichas fincas, contraviniendo lo dispuesto en el apartado anterior.

3. La partición de herencia se realizará teniendo en cuenta lo establecido en el apartado 1 de este artículo, aún en contra de lo dispuesto por el testador aplicando las reglas contenidas en el Código Civil sobre las cosas indivisibles

5. Transcurridos cuatro meses desde la fecha de la nota puesta al margen del asiento de presentación, prevista en el número 2 de este artículo, si no se presentare el documento acreditativo de incoación del expediente a que se refiere el apartado siguiente con efectos de prohibición de disponer, el Registrador de la Propiedad practicará la inscripción de las operaciones solicitadas.

6. Si el Ayuntamiento o, en su caso, el órgano urbanístico competente, incoase expediente de infracción urbanística por parcelación ilegal, en el acuerdo correspondiente podrá solicitarse del Registrador de la Propiedad que la anotación preventiva procedente surja efectos de prohibición absoluta de disponer, en los términos previstos por el artículo 26.2.º de la Ley Hipotecaria.

por naturaleza o por ley y sobre la adjudicación de las mismas a falta de voluntad expresa del testador o de convenio entre los herederos».

Sin embargo, existen determinadas excepciones que excluyen del radical régimen de nulidad sancionado por el artículo 24 de la Ley, los siguientes supuestos:

- a) Si se trata de cualquier clase de disposición en favor de propietarios de fincas colindantes, siempre que como consecuencia de la división o segregación, tanto la finca que se divide o segrega como la colindante, no resulte de extensión inferior a la unidad mínima de cultivo.
- b) Si la porción segregada se destina de modo efectivo, dentro del año siguiente a cualquier tipo de edificación o construcción permanente, a fines industriales o a otros de carácter no agrario, siempre que se haya obtenido la licencia prevista en la legislación urbanística y posteriormente se acredite la finalización de la edificación o construcción, en el plazo que se establezca en la correspondiente licencia, de conformidad con dicha legislación.
- c) Si es consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la propiedad establecido en la legislación especial de arrendamientos rústicos.
- d) Si se produce por causa de expropiación forzosa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa (art. 25).

El citado artículo 25 de la Ley 19/95, indica que a los efectos del artículo 16 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 —**remisión** que habrá que entender hecha al art. 20 del nuevo Proyecto, caso de alcanzar éste sanción legislativa—, no se entenderá vulnerada la legislación agraria, cuando la transmisión de la propiedad, división o segregación tenga el destino previsto b), si bien, en buena lógica, hay que entender que tampoco cabrá considerar vulnerada la legislación agraria en ninguno de los otros supuestos de excepción al régimen de nulidad del artículo 24, anteriormente enumerados.

Artículo 21. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos

Este precepto es clave en el tema de la coordinación entre la publicidad urbanística y la publicidad registral. Se refiere al tema de la subrogación en las cargas urbanísticas por parte del nuevo titular en caso de transmisión de fincas. En efecto, subsiste en el Texto del Anteproyecto, el principio de subrogación urbanística en las cargas y deberes del anterior propietario, en caso de transmisión de fincas, así como en los compromisos que éste hubiere contraído con la Administración urbanística competente, y que en cuanto a este último punto —el de los compromisos contraídos por el anterior propie-

tario con la Administración **actuante**—, constituía una de las novedades más criticables del Texto Refundido de 1992, por ser contrario al principio de publicidad urbanística.

Ahora bien, como dije anteriormente respecto de la regulación del año 1992, se introduce la trascendental novedad de subordinarse la subrogación en los compromisos asumidos por el anterior propietario al requisito de que tales compromisos «hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales compromisos se refieran a un posible efecto de mutación **jurídico-real**». El tema es de gran importancia desde el punto de vista de la seguridad del tráfico jurídico, y desde el ángulo de la adecuada coordinación entre la publicidad urbanística y la publicidad registral, y constituye sin duda un importante acierto del Proyecto, pues da carta de naturaleza, por fin, al principio de coordinación entre la publicidad urbanística y la registral que había figurado como *desideratum* en todas las exposiciones de motivos de las sucesivas Leyes del Suelo desde 1956, pero que no había llegado a encarnarse debidamente con la lucidez y sencillez que se desprende del texto proyectado actualmente.

En efecto, la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario se resiente notablemente cuando tratan de imponerse a los pronunciamientos registrales no ya propias «limitaciones legales», que vienen a definir los contornos ordinarios de la propiedad, sino incluso meras «limitaciones urbanísticas» sin distinguir entre el origen de las mismas, puesto que si bien tales limitaciones emanan generalmente de los planes urbanísticos y éstos tienen atribuida por la Ley eficacia normativa, no es menos cierto que su sistema de publicidad es claramente deficiente, puesto que en la Ley del Suelo de 1975 tan sólo se publicaba el texto del acuerdo de la aprobación del plan, pero no su contenido, contenido que desde la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 es obligatorio que se publique, pero no el *BOE* o en el *Diario Oficial de la Comunidad Autónoma*, sino tan sólo en el *Boletín Oficial de la Provincia*. Por ello se viene abogando desde hace tiempo por reforzar la publicidad de las limitaciones urbanísticas a través del Registro de la Propiedad.

Y es que, en efecto, en caso de que no exista dicha publicidad registral concurrente, las limitaciones y gravámenes urbanísticos que pesan sobre las fincas que se encuentran en proceso de urbanización devienen en cargas ocultas que generan inseguridad en el tráfico inmobiliario.

La situación de colisión entre la publicidad urbanística y la publicidad registral era muy evidente bajo el régimen de la anterior Ley del Suelo de 1975, cuyo artículo 88 partía del principio de que «la enajenación de fincas no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos, y el adquirente quedará subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en los compromisos que hubiere contraído con las Corporaciones públicas respecto a la urbanización y edi-

ficación». Los gravámenes urbanísticos en que se ha de subrogar forzosa-mente el adquirente pueden surgir, pues, de tres fuentes distintas: 1.º de la propia Ley; 2.º de los actos de ejecución de la misma; 3.º de los compromisos entre los propietarios y las Corporaciones públicas. Este *statu quo* legal de la cuestión ha sido mantenido por el actual Texto Refundido de 1992, cuyo artículo 22 conserva el mismo principio, incluyendo, además, una cuarta fuente de gravámenes urbanísticos en que igualmente opera la subrogación forzosa («los derechos y deberes vinculados al proceso de urbanización y edificación»). Este principio, que mantiene el artículo 21 del Texto proyectado, ha recibido numerosas críticas doctrinales por considerarlo atentatorio a la seguridad jurídica, ya que si bien el efecto subrogatorio cabe admitirlo para el supuesto de limitaciones urbanísticas de origen legal —en virtud de la superior publicidad de la Ley—, por contra, es excesivo en los supuestos de las otras tres categorías de gravámenes urbanísticos, y muy especialmente en los supuestos relativos a los compromisos entre el anterior propietario y la Administración actuante.

Esta doble visión del tema ha quedado claramente reflejada en la jurisprudencia emanada de los dos órdenes jurisdiccionales, civil y contencioso-administrativo, a los que ha sido sometida la cuestión.

- a) Así, en tanto que los Tribunales contencioso-administrativos han mantenido como regla general la inflexibilidad del principio subrogatorio, justificándolo en la previsión de un sistema de publicidad urbanística contenido en el artículo 43 del Texto Refundido, que extiende la información que han de proporcionar los Ayuntamientos, no sólo al régimen urbanístico aplicable a una finca o unidad de ejecución, sino también al aprovechamiento tipo aplicable y al grado de adquisición de las facultades urbanísticas. Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 1990, justifica el perjuicio patrimonial que se le pueda ocasionar al comprador por razón del efecto subrogatorio en la propia negligencia informativa de aquél.
- b) Por contra, los Tribunales del orden civil han tratado de amparar a los compradores de inmuebles afectados por cargas urbanísticas pendientes u ocultas, acudiendo a diversos conceptos civilísticos, como la buena fe, la diligencia debida, el error, etc. Así:
 - la Sentencia de 27 de mayo de 1983 ha estimado error invalidante del consentimiento en la compra de una parcela para construir, si luego resulta que ello no es posible por impedimentos urbanísticos;
 - la Sentencia de 19 de enero de 1990 estima la procedencia de la resolución de la compra y sus efectos restitutorios en idéntico

supuesto por inexistencia o frustración de la causa del contrato («la edificación es el fin único con categoría de motivo causalizado»);

- la Sentencia de 27 de marzo de 1989 admite también la resolución del contrato por concurrir dolo al callar o no advertir a la otra parte sobre la situación urbanística de la finca, cuyo dolo y error incluso se llega a presumir —no es preciso prueba al respecto— atendiendo a que el artículo 45 del Texto Refundido impone la obligación a cargo del vendedor de terrenos no susceptibles de edificación de expresar tal circunstancia en el título de enajenación.

El carácter excesivo de la previsión subrogatoria para determinados casos —en particular, para el de los compromisos contraídos entre el anterior propietario y la Administración—, ha sido reconocido incluso por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en algún caso. Así, la Sentencia de 12 de junio de 1990, declara que no es extensible el efecto subrogatorio a las condiciones particulares impuestas en una licencia urbanística de obras, por entender que dichas condiciones no emanan directamente de la Ley ni de los actos de ejecución del planeamiento. Esta misma conclusión, que modaliza el efecto subrogatorio y no lo aplica de modo automático a toda carga urbanística, resulta traspolable al ámbito de los compromisos citados anteriormente, como ahora viene a aclarar expresamente el texto proyectado.

El acierto de esta reserva de inscripción de los compromisos en que se ha de operar la subrogación se incrementa si cabe, pues en el texto proyectado en realidad no sólo se mantiene, con la salvedad de dicha reserva, la regulación ya vigente en materia de subrogación urbanística, sino que la situación podría haber empeorado de no establecerse tal condicionante, ya que la regulación proyectada disminuye en otro aspecto el régimen de coordinación entre la publicidad urbanística y la registral, al disponerse la derogación del artículo 43, número 3 del vigente Texto Refundido, en el que se establecía la obligación a cargo de los Ayuntamientos de remitir al Registro de la Propiedad copia de las certificaciones acreditativas del cumplimiento de los deberes urbanísticos, a fin de que se practicase nota marginal en las fincas respectivas, y cuya certificación podría comprender el cumplimiento de los deberes derivados de compromisos asumidos por los propietarios para con la Administración actuante. Así pues, la inscripción de los compromisos como requisito del efecto subrogatorio resulta imprescindible para evitar que los mismos devengan en cargas ocultas, que habrían de perturbar inevitablemente el tráfico jurídico privado sobre los inmuebles y de encarecer, en la proporción de incremento de riesgo que representa cualquier carga oculta, el crédito territorial en un sector, el inmobiliario, que dada la demanda existente de vivienda

se haya especialmente necesitado de recursos financieros abundantes y del menor coste posible.

Todo ello resulta, además, más acorde con el espíritu más respetuoso para con el derecho de los propietarios del suelo que inspira el texto proyectado, y con las previsiones de publicidad de situaciones urbanísticas que se contienen en los artículos 307 y siguientes del vigente Texto Refundido, que no son objeto de derogación por parte de la norma proyectada.

En cuanto al contra-argumento de que en el Registro no se inscriben obligaciones de transferir, modificar o extinguir derechos reales, sino la transferencia, modificación o extinción de los mismos, hay que subrayar el hecho de que tales obligaciones no inscribibles sólo desenvuelven su eficacia entre las partes contratantes y no son oponibles frente a terceros, pero en caso contrario —oponibilidad frente a terceros—, lo conveniente es el régimen de publicidad registral.

Por lo demás, se complementa la regulación del tema de la transmisión de fincas, estableciendo que en los títulos de transmisión de terrenos en proceso de urbanización o correspondientes a urbanizaciones de iniciativa particular se deben hacer constar expresamente los compromisos pendientes que el propietario hubiese asumido. La misma obligación de los transmitentes se establece para el caso de que el objeto de la transmisión fuesen terrenos no susceptibles de edificación o edificaciones en situación de fuera de ordenación, en cuyo caso tal situación se ha de expresar formalmente en los títulos de transmisión. En caso de incumplimiento de tales obligaciones por parte del transmitente, no sólo no se producirá el efecto subrogatorio respecto del adquirente ni de terceros poseedores posteriores, sino que además al adquirente se le reconoce la facultad de rescindir el contrato en el plazo de un año desde su otorgamiento y, en línea con algún antecedente jurisprudencial y rescatando una previsión que figuraba en el vigente Texto Refundido de 1992, se atribuye a aquél acción para exigir indemnización por los daños y perjuicios que se le hubieren irrogado.

Artículo 22. Declaración de obra nueva

Como ya anuncié en las observaciones preliminares, en cuanto a este precepto, que es el que se dedica en el proyecto a la declaración de obras nuevas, en el aspecto documental de la autorización de escrituras y de su inscripción registral, se ha optado por mantener la regulación actual contenida en el artículo 37 del Texto Refundido de 1992. La solución parece plausible, pues en el texto actualmente vigente se trata de asegurar la coincidencia, no sólo entre la obra material y el proyecto para el que se obtuvo la licencia, sino, además, su coincidencia con la descripción que de tal obra se hace en

la escritura, y que, por tanto, va a ser objeto de publicidad registral. Prescindir de esta coordinación entre la licencia, el proyecto, la obra ejecutada y la descripción que será objeto de publicidad registral, hubiese implicado un retroceso respecto de la situación actual que ha sido cuidadosamente evitado por el texto remitido a las Cortes manteniendo en este punto la redacción actual del artículo 37, que ha tenido desde la misma entrada en vigor del TR de 1992, una aplicación efectiva plena, como dije anteriormente, calando en la conciencia de los operadores inmobiliarios y, desde luego, en la práctica documental notarial y registral.

ARTÍCULOS 23 A 31. INTEGRAN EL TÍTULO III DEL PROYECTO DE NUEVA LEY DEL SUELO, Y SON RELATIVOS AL TEMA DE LAS VALORACIONES

Este conjunto de preceptos, presenta un carácter claramente novedoso, y se apoya en la idea central, ya avanzada, de que procede acudir como criterio general en el ámbito de las valoraciones urbanísticas a los valores de mercado, entendiendo que sólo ellos merecen la consideración de verdaderos valores justos, y debiendo ser obtenidos a través del método de la comparación con otras fincas de características similares.

Para ello se utiliza una doble vía: *a)* por un lado, se proclama expresamente la eliminación de las distinciones entre valor urbanístico y valor inicial, así como la supresión de la distinción entre las valoraciones relativas a supuestos expropiatorios, y las relativas a otros supuestos; *b)* por otro lado, se realiza una determinación de los criterios que se han de utilizar para alcanzar el valor de mercado (en general, mediante el método de comparación a partir de los «valores en venta» de fincas análogas, o mediante el método de «capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo»), acudiendo sólo a otros medios de valoración alternativos en caso de imposibilidad de determinar el valor de mercado o valor real.

En este tema, cabría sugerir la posibilidad de que el método de comparación se articulara de forma más técnica, incorporando los criterios particulares que sobre tasación de terrenos y edificaciones establece la Ley del Mercado Hipotecario de 1981, que incluyen criterios como el de coste actual de ejecución, valor de capitalización en función de los rendimientos esperados, valores probados de mercado, valor de reposición, reducido en los coeficientes que se deriven de diversos criterios como el de la calidad de la construcción, su antigüedad o estado de conservación, etc. (véanse arts. 34 a 37 del Real Decreto 685/1982, de 17 de marzo).

El abrir la posibilidad a los diversos criterios valorativos contemplados, así como la fijación de un criterio de preferencia objetivo entre los mismos, puede resultar una mejora útil en el texto proyectado, especialmente en lo

concerniente a valoración de obras, edificaciones, instalaciones y plantaciones a que se refiere el artículo 30 del Proyecto, que viene a suponer una mera transcripción prácticamente literal de los actuales artículos 63 y 64 del Texto Refundido de 1992, y en cuyos preceptos se realiza una remisión a los criterios valorativos de la Ley de Expropiación Forzosa, los cuales contienen conceptos de resonancia arcaica (así, en cuanto a solares, el valor asignado a efectos del arbitrio municipal sobre incremento de valor de los terrenos aumentado en un 10 por 100; en cuanto a los edificios, la capitalización del tipo de interés legal del líquido imponible señalado para la contribución urbana, etc.) que desentonan con los criterios proclamados en el resto del articulado del Título III del Proyecto, y que parecen responder a un mero mimetismo con el texto vigente, de forma que impremeditadamente se cuelgan en el texto proyectado criterios valorativos procedentes del régimen actual, y ajenos al espíritu de la norma proyectada.

ARTÍCULOS 32 A 39. INTEGRAN EL TÍTULO IV DEL PROYECTO, RELATIVO A LAS EXPROPIACIONES

Por medio de los artículos 32 a 39 del Proyecto, se procede a dar una regulación de nueva planta a la materia de las expropiaciones urbanísticas, que vienen a sustituir al derogado (en el Proyecto) Título quinto del Texto Refundido de 1992, relativo a las expropiaciones y al régimen de venta forzosa. La regulación proyectada simplifica en una medida importante la regulación de la materia, si bien manteniendo muchos puntos en común con los preceptos a los que viene a sustituir, e incurriendo, en algún caso, en falta de previsión.

En materia de determinación del justiprecio, la norma introducida determina que el mismo habrá de fijarse conforme a lo establecido en el propio Proyecto en materia de valoraciones. Es ésta una novedad interesante que confirma el propósito de establecer criterios únicos de valoración, prescindiendo de la diferenciación entre valoraciones a efectos expropiatorios y a efectos no expropiatorios. Ahora bien, en algún caso, este criterio general plausible puede pecar de ilógico, como ocurre especialmente en el caso de las expropiaciones-sanciones por incumplimiento de la función social de la propiedad, contemplada en el artículo 33, número 2 del Texto proyectado (generalmente tendrá lugar en los casos de inobservancia de los deberes urbanísticos y en los de parcelación ilegal en suelo urbanizable o no urbanizable). Parece evidente que en estos casos una expropiación a precio riguroso de mercado, en lugar de dar cuerpo a una sanción, puede resultar incluso —en zonas de mercado inmobiliario poco líquido, como ocurre actualmente en muchas zonas costeras— más bien un beneficio que incentive las prácticas urbanísticas ilegales que se tratan de reprimir.

En cuanto al *tratamiento registral del tema de las expropiaciones urbanísticas*, la regulación proyectada suprime algunas normas del vigente Texto Refundido de 1992 que, a mi juicio, convendría mantener.

a) Así, en cuanto al pago del justiprecio, el artículo 222, número 2 del vigente Texto Refundido indicaba que el pago del justiprecio sólo procederá, consignándose en caso contrario, a aquellos interesados que aporten certificación registral a su favor o, en su defecto, los títulos justificativos de su derecho, complementados con certificaciones negativas del Registro de la Propiedad referidas a la misma finca descrita en los títulos. Se añadía que, existiendo cargas, deberán comparecer los titulares de las mismas. Completaba la previsión legal el número 3.º del citado artículo, señalando que «cuando existan pronunciamientos registrales contrarios a la realidad, podrá pagarse el justiprecio a quienes lo hayan rectificado o desvirtuado mediante cualquiera de los medios señalados en la legislación hipotecaria o con acta de notoriedad tramitada conforme al artículo 209 del Reglamento notarial».

Estas previsiones resultaban totalmente concurrentes con el principio general contemplado en materia de expropiaciones por el artículo 3.º de la Ley de Expropiación Forzosa, según el cual las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán con el propietario de la cosa o titular del derecho objeto de expropiación, y a tales efectos la Administración expropiante considerará propietario o titular, salvo prueba en contrario, a quien con este carácter conste en Registros públicos que produzcan presunción de titularidad que sólo pueda ser destruida judicialmente (en clara referencia al Registro de la Propiedad).

La eliminación de esta norma puede generar algunas dificultades en el proceso de inscripción de las certificaciones administrativas de resoluciones de aprobación definitiva de proyectos de expropiación por sistema de tasación conjunta.

- b) Se elimina igualmente el artículo 221 del Texto Refundido de 1992, relativo al procedimiento de expropiación individual, el cual, por otra parte, ha sido declarado inconstitucional en la reiterada Sentencia de 20 de marzo de 1997. La dificultad que ello genera, no es tanto de regulación material o de fondo, por cuanto que parece claro que en todo caso en los supuestos de expropiación individual habrá de aplicarse la legislación expropiatoria e hipotecaria general, como de clarificación del ámbito de aplicación del artículo 38 del Proyecto relativo a «la ocupación e inscripción en el Registro» de los expedientes expropiatorios que, en todo caso, se refiere a los supuestos de expro-

piación por sistema de tasación conjunta, y así convendría aclararlo expresamente, puesto que en el texto proyectado no se desprende tal conclusión de la existencia de otro precepto consagrado a regular la misma materia en los casos de expropiaciones individualizadas.

- c) Otra supresión que determina, a mi juicio, una laguna indeseable, es la del número 4 del artículo 224 del vigente Texto Refundido, en el cual se prevé que para el supuesto de que una vez finalizado totalmente el expediente expropiatorio aparecieran fincas o derechos anteriormente inscritos y no tenidos en cuenta, la Administración expropiante solicitará del Registrador de la Propiedad que practique la cancelación correspondiente, para lo cual se señala que los titulares de tales fincas o derechos deberían ser compensados por la Administración expropiante, la cual habrá de formar un expediente complementario con las correspondientes hojas de aprecio, y sin perjuicio de que tales titulares puedan ejercitar cualquier otro tipo de acción que pudieran corresponderles. Y si el justiprecio se hubiere pagado a quien apareciese en el expediente como titular registral, la acción de los terceros no podrá dirigirse contra la Administración expropiante si éstos no comparecieron durante la tramitación en tiempo hábil.

Es decir, en los procedimientos de expropiación por sistema de tasación conjunta, la inscripción como una sola finca de la resultante, integrada por el conjunto de las fincas expropiadas, constituye una a modo de «doble inmatriculación controlada», en la que puede darse el caso de que alguna finca inscrita pase desapercibida en el expediente, no obstante hallarse enclavada en el perímetro de la unidad de ejecución. En el sistema vigente se considera que el hecho de subordinar el pago del justiprecio, conforme al citado artículo 222, a la necesaria acreditación de la titularidad registral del propietario expropiado (o complementando la falta de inscripción con un certificado registral negativo de titularidad a favor de terceros de la finca expropiada), constituía una garantía segura frente a posibles perjuicios a terceros y/o titulares inscritos como consecuencia del sistema de doble inmatriculación a que daba lugar la inscripción de fincas resultantes en los supuestos de sistemas de tasación conjunta. Suprimido el sistema de pago de justiprecio, previa acreditación de la titularidad registral —o al menos, suprimido el precepto que establecía tal principio con valor **normativo**— y eliminado el procedimiento paralelo de exigir un expediente complementario respecto de los titulares inscritos no tenidos en cuenta en el expediente para poder practicar la cancelación de los asientos correspondientes a tales titulares, introduce factores de posible descoordinación entre el Registro de la Propiedad y los expedientes de expropiación urbanística por sistema de tasación conjunta.

Además de lo ya apuntado, cabe recordar aquí lo dicho anteriormente sobre la nueva nota marginal prevista y sobre la adopción del criterio de entender que a efectos registrales, en los supuestos de tasación conjunta (vid. art. 37 del Proyecto), basta que se haya fijado el justiprecio por la Administración actuante sin esperar a la intervención del Jurado Provincial de Expropiación. En efecto:

- se introduce una nueva nota marginal posterior a la de haber expedido la certificación de dominio y cargas, en la que se habrá de identificar la concreta porción expropiada si la actuación no afectase a la totalidad de la finca. Esta novedad es plausible, por cuanto que refuerza el principio de especialidad hipotecaria, en lo relativo a la determinación precisa de los derechos y situaciones jurídicas sujetas a publicidad registral, por la vía de la exacta determinación de la concreta porción de finca afectada por la tramitación del expediente **expropiatorio**;
- parece sentarse el criterio de entender fijado el justiprecio, a los efectos de practicar la inscripción —en los supuestos de procedimientos de tasación **conjunta**— cuando lo fije la Administración actuante, y no siendo, por tanto, necesario esperar a que dicho justiprecio, en caso de discrepancia del particular, sea fijado por el Jurado Provincial de Expropiación, en contra del criterio tradicional del artículo 32 del Reglamento Hipotecario. Así parece desprenderse del hecho de que, por un lado, se declara como 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» (art. 38, núm. 2) y, por otro lado, se establece que: «El pago o depósito del importe de la valoración establecida por el órgano competente al aprobar el proyecto de expropiación 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» (art. 37).

Este tema ya fue recogido en el Anexo del Reglamento Hipotecario en términos coincidentes con la mencionada novedad del Proyecto de nueva Ley del Suelo, y respecto de cuya novedad mi opinión no era del todo favorable, si bien en este momento entiendo aceptable sin excesivas reservas la novedad, aunque también sin ningún entusiasmo, puesto que se han alterado, como he indicado, los criterios de valoración de los terrenos, para ajustarse a criterios de valores de mercado, y sin minusvalías por el mero hecho de fijarse el justiprecio con ocasión de un expediente expropiatorio. Por tanto, ahora se prima el criterio de eficacia administrativa, pero salvaguardando al tiempo los legítimos intereses de los propietarios afectados por la expropiación, al

vincular a la propia Administración actuante a los criterios de valoración de mercado.

Como decía, la novedad aparecía ya en el Anexo al Reglamento Hipotecario en materia de inscripción de actos urbanísticos, cuyo artículo 26, número 3, establece que en las expropiaciones urbanísticas que se sigan por el sistema de «tasación conjunta», a los efectos registrales de obtener la inscripción, el justiprecio que ha de ser previamente pagado o consignado es el justiprecio fijado por la propia Administración actuante en la aprobación definitiva del proyecto, y no el fijado definitivamente en vía administrativa por el Jurado Provincial de Expropiación. La innovación parece arrancar de la ambigüedad del texto del artículo 222, número 2 del TR: de la Ley del Suelo («llegado el momento del pago del justiprecio...») que generó dudas doctrinales sobre si dicho justiprecio era el fijado inicialmente por la Administración urbanística o el determinado por el Jurado Provincial de Expropiación.

Dicha novedad va en contra del criterio tradicional de la necesidad del previo pago o consignación del justiprecio, entendiendo por tal el fijado por el Jurado Provincial de Expropiación, para lograr la inscripción definitiva de la finca a favor de la Administración o del beneficiario y, a mi juicio, es de peor condición que dicho criterio tradicional, por cuanto:

- a) El criterio tradicional es el más generalizado en la doctrina. La posición minoritaria de RAFAEL ARNÁIZ, la modificó recientemente en su libro «Registro de la Propiedad y Urbanismo» (10);
- b) Es el criterio de la propia Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 9 de junio de 1992, en que expresamente se había planteado esta cuestión: niega la posibilidad de inscribir a favor de la Administración actuante «cuando no consta en el título presentado que el importe depositado sea el definitivo justiprecio... y éste sólo existe jurídicamente cuando una de las partes acepta la tasación ofrecida por la otra o, en su defecto, cuando recae la correspondiente resolución del Jurado Provincial de Expropiación»;
- c) La solución novedosa propuesta por el precepto comentado generaría una arbitraria desigualdad con respecto a la posición jurídica del expropiado por el sistema de tasación individualizada, ya que en este caso las operaciones registrales se rigen, según el artículo 22, número 3, del Anexo al RH, por lo establecido con carácter general en la legislación hipotecaria y de expropiación forzosa, y conforme al artículo 32 de RH, el justiprecio a los efectos de la inscripción es el fijado, a falta de acuerdo, por el citado Jurado Provincial. Repárese

(10) Marcial Pons, Madrid, 1995, pág. 210.

que, en la actualidad, la Administración actuante puede decidir discrecionalmente entre el procedimiento de tasación conjunta o el de expropiación individual en todas las expropiaciones derivadas de la aplicación de la legislación urbanística (cfr. art. 218 LS), por lo que, de mantener un criterio de justiprecio diferente en uno y otro caso, se modifica en un aspecto sustancial la posición jurídica del expropiado en función del ejercicio concreto de una facultad de elección discrecional de la Administración.

- Una última novedad reseñable introducida en esta materia por el proyectado artículo 38, es la de determinar la necesidad de identificar la nueva finca mediante un adecuado sistema gráfico de coordenadas. A este respecto, cabe considerar como de mejor criterio el precepto actualmente vigente al disponer que, junto al título inscribible, se ha de acompañar un plano por duplicado de la finca resultante del sistema de expropiación por tasación conjunta que se pretende inscribir en el Registro de la Propiedad, y ello sin perjuicio de que en su momento se incorporen bases gráficas digitalizadas, pero en la actualidad parece más razonable el aportar un plano de la finca en soporte papel.

Por último, en el capítulo de los *supuestos de reversión*, cabe destacar que el proyectado artículo 39 viene a integrar una refundición de los vigentes artículos 225 y 226 del Texto Refundido de 1992, si bien con las siguientes novedades de cierto relieve:

- Deja de considerarse como circunstancia que enerva la reversión en los supuestos de modificación del planeamiento, la de que la citada modificación elimine la calificación del terreno como afecto a un uso dotacional público para calificarlo como terreno destinado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con mantenimiento por la Administración de la titularidad del suelo afectado. Esta es una alteración del régimen legal vigente que conveniría evitar, dado el notorio interés que para todas las Administraciones públicas presenta el problema de la escasez de viviendas disponibles a precios asequibles, que constituye un elemento programático coincidente en la mayoría de los diversos grupos políticos de representación parlamentaria.
- Por otra parte, se introduce como causa de reversión de los terrenos expropiados para la formación o ampliación del Patrimonio Municipal de Suelo, el de introducirse en la revisión del planeamiento alteraciones en los usos, intensidades o aprovechamientos. Esta novedad tampoco parece plausible en todo supuesto, ya que las modificaciones en

usos o intensidades pueden ser cuantitativa o cualitativamente de orden menor y, además, es posible que las modificaciones introducidas refuercen la idea de la necesidad de la formación del Patrimonio Municipal de Suelo. Dependerá en cada caso del contenido de la modificación practicada en el planeamiento.

- Por el contrario, se suprime como supuesto de reversión el del incumplimiento en plazo de cinco años de los deberes vinculados al proceso de edificación, lo cual resulta perfectamente congruente con la desaparición del antiguo concepto de *ius aedificandi* como equivalente a un derecho de ejercicio forzoso en todo y sujeto a plazo perentorio como norma general.

ARTÍCULOS 40 A 43. INTEGRAN EL TÍTULO V DEL PROYECTO, Y SE REFIEREN A LOS SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS

Se introducen importantes modificaciones en esta materia, tanto por razón de la supresión del sistema de gradual adquisición de facultades urbanísticas contemplado en el vigente artículo 23 del Texto Refundido de 1992, como por la idea general que preside el Proyecto de mayor respeto al derecho de propiedad privada.

Así, se parte de la idea de que *toda modificación del planeamiento que implique una reducción del aprovechamiento genera derecho de indemnización a favor de los propietarios afectados*, si la citada modificación se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución del planeamiento de desarrollo o cuando habiendo transcurrido el plazo la falta de ejecución sea imputable a la Administración. En la regulación vigente, coherentemente con el sistema de «escalera» que traspasaba toda la Ley, la indemnización se subordinaba a que el aprovechamiento hubiere sido previamente patrimonializado.

En cuanto a las situaciones «de fuera de ordenación» surgidas por cambios de planeamiento, se entienden indemnizables en los mismos términos indicados anteriormente, siendo así que en el régimen vigente se declara taxativamente que tales situaciones no son indemnizables.

Para los supuestos de que en el momento de entrar en vigor la modificación del planeamiento, el propietario afectado hubiere obtenido licencia de construcción, se diferencian dos supuestos según que la ejecución de la edificación haya comenzado o no. En este último caso se habrá de declarar extinguida la licencia, que era lo que se preveía en la legislación vigente para el caso de que entrado en vigor la modificación del planeamiento se hubiere patrimonializado el derecho a edificar, pero aún no se hubiere iniciado la edificación. No obstante, la regulación proyectada introduce dos novedades,

además de la de hacer depender el efecto previsto no de la previa patrimonialización del derecho a edificar —que en todo caso, se atribuye al propietario del suelo en virtud de su condición de tal—, sino del hecho de la obtención de la licencia. Tales *novedades* son las siguientes:

- se introduce la garantía de fijar un trámite de previa audiencia del interesado;
- además, se declara indemnizable no sólo la reducción del aprovechamiento resultante de las nuevas condiciones urbanísticas, sino también los «perjuicios que justificadamente se acredite» de conformidad con la legislación general de expropiación forzosa.

Por otra parte, en cuanto a la *indemnización por «vinculaciones singulares»*, el artículo 42 proyectado viene a remedar al vigente artículo 239 del Texto Refundido de 1992, con la particularidad de que en cuanto a las vinculaciones singulares relativas a la conservación de edificios, este último subordina el derecho indemnizatorio a que tales vinculaciones excedan de los deberes legales, subordinación que desaparece del nuevo texto, sin perjuicio de que, en todo caso, cabe sobreentenderlo siempre que tales deberes legales formen parte de lo que se denomina contorno ordinario del derecho de propiedad.

Finalmente en cuanto al proyectado artículo 43, viene a reproducir literalmente los vigentes artículos 240 y 241 del actual Texto Refundido, que establecen *reglas residuales de indemnización* por anulación de licencias, demora en su otorgamiento o denegación improcedente de la misma, así como respecto de los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador y edificatorio que resulten inservibles por cambio de planeamiento o por expropiación impuesta. Al respecto, sólo cabría hacer alguna observación en cuanto a la referencia genérica a los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador. Así, se ha suprimido del Proyecto la referencia que se hace actualmente en el TR de 1992 a los gastos inherentes al proceso edificatorio, lo cual resulta plenamente lógico, pues el derecho a edificar deja de ser configurado en el Proyecto como una facultad-deber, siendo un derecho de ejercicio potestativo ordinario, dejando al propietario la iniciativa para determinar el momento más oportuno para su ejecución, por lo que el precepto (art. 43, núm. 1) se limita a hacer una referencia a los gastos producidos por el cumplimiento de los deberes inherentes al proceso urbanizador.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Como ya avanzamos en las observaciones preliminares, el Proyecto establece un importante grado de retroactividad de su contenido: así se establece

que el régimen urbanístico del suelo establecido en esta Ley será de aplicación desde la entrada en vigor de la misma a los planes vigentes, teniendo en cuenta que al suelo urbano y al suelo no urbanizable se les aplicará, respectivamente, el régimen establecido en el Proyecto para el suelo urbano y para el no urbanizable, en tanto que al suelo urbanizable programado, al suelo apto para urbanizar y al suelo urbanizable no programado se les aplicará el régimen establecido en la Ley para el suelo urbanizable. Además:

- En cuanto al *planeamiento general vigente* a la entrada en vigor del Proyecto, se prevé la necesidad de su adaptación a la nueva clasificación de suelo establecida cuando se proceda a su revisión.
- En cuanto al *planeamiento en tramitación*, se permite que continúe la tramitación sin adaptar su clasificación a la nueva Ley, pero estableciendo reglas particulares en cuanto al desarrollo de dicho planeamiento.
- Respecto al *planeamiento en ejecución*, se establece que a los procedimientos de distribución de beneficios y cargas que no hubiesen sido aprobados definitivamente a la fecha de entrada en vigor de la nueva Ley, «les será de aplicación el régimen urbanístico establecido en la misma».
- Idéntico criterio de retroactividad se establece respecto de los expedientes expropiatorios, en cuanto a los *criterios de valoración*, siempre que no hayan sido objeto de fijación definitiva en cuanto al justiprecio.

JUAN MARÍA DÍAZ FRAILE
Registrador de la Propiedad de Barcelona
Letrado en Comisión de la Dirección General
de los Registros y del Notariado