Material elaborado por el profesor Adame Barrios y ampliado por Enrique Ruiz Prieto. Actualizado en octubre 2019

DERECHO ADMINISTRATIVO IV

TEMA 1: BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

- La Ley del Patrimonio de las AAPP define el **patrimonio de los entes públicos** como *el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición.* Seguidamente, **excluye de este concepto** *el dinero, los valores, los créditos, los demás recursos financieros de su hacienda y los que constituyen su tesorería.*

-División de Bienes de la Administración: La CE distingue entre bienes de dominio público y privado.

- **1-Dominio Público** (Demanio): son bienes de todos los españoles (aunque su uso y disfrute están limitados) y **deben figurar como tales en las propias leyes** (para expropiarse se debe previamente desafectar en la ley). Además están sujetos por los principios de INALIENABILIDAD, IMPRESCRIPTIBILIDAD e INEMBARGABILIDAD, así como su desafectación:
  - Uso público (Calle...).
  - Servicio Público (Edificio administrativo...).
  - Riqueza Nacional (montes...).
- **2-Dominio Privado o Patrimoniales** (si se pueden expropiar). Se definen negativamente, pues son todos aquellos bienes de las AAPP que NO son demaniales o dominio Público.
  - Está sujeto a los Principios de EFICIENCIA en su gestión, EFICACIA y RENTABILIDAD en su explotación y de PUBLICIDAD y TRANSPARIENCIA.
- **3-Ley General Presupuestaria**: Hacienda (Patrimonio financiero).

-Art. 128.2 y 132 de la Constitución: regulación por Ley. Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas de 3 de noviembre.

-Art. 333 del Código Civil.

-STC 27 /07 /82; Legislación básica del Estado. Leyes de CCAA (Andalucía; Ley del Parlamento de Andalucía 4/86).

BIENES PRIVADOS DE INTERÉS PÚBLICOS

-Función social de la propiedad limita el derecho de propiedad (art. 33.2 Co.)

-Régimen de intervencionismo administrativo: Ley.

REGIMEN JURÍDICO BÁSICO (Reglas o normas aplicables a todos)

-A todos los bienes de la Admón. se les aplica un conjunto de reglas de Dcho. Advo, siempre que sean compatibles con su naturaleza, con independencia de que se trate de bienes patrimoniales o de dominio público. Este conjunto de reglas se denomina **régimen básico.**

-Ley:

- Exorbitancia y privilegios. Especial protección. (incluso para los patrimoniales), existencia de limitaciones y servidumbres.
- Formalismo en cuanto a su adquisición y enajenación.

Adquisición (art. 15 de la Ley 33/2003):

-Por atribución de la Ley:

- Expropiación.
- Cesiones obligatorias: ley urbanística.
- Declaración de dominio público: en cuanto a su calificación natural, en aplicación de la habilitación del art. 132.2 de la Constitución.

- Bienes mostrencos: los bienes que NO son de nadie (en vacante), pasan a ser propiedad del Estado (AGE) (según la STC 58/82, NO de las CCAA).

- Se admite los bienes vacantes o mostrencos puedan ser atribuidos a entes distintos de la AGE, pero sólo por el órgano que puede decidir en nombre de todo el Estado.
- Alcanza a los bienes inmuebles y muebles (incluidos el dinero y los saldos de cuentas bancarias y valores).

-**Oneroso** (la expropiación sería oneroso, aunque estamos pensando en los contratos: que podrán ser administrativos o civiles): se regirá por las disposiciones de la Ley del Patrimonio y, supletoriamente, por las normas de Dcho. Privado, civil o mercantil.

-**Ejercicio de la potestad expropiatoria**: se rige por la Ley de Expropiación Forzosa y por el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación.

-**Gratuito** (donación, legado o herencia):

- Si lleva condición: Expediente que determine el mayor valor del bien a recibir.
- Herencia: siempre a beneficio de inventario.

-**Resolución judicial o administrativa** (embargos): son aplicables al caso las normas de la Ley General Tributaria y el Reglamento de Recaudación.

-**Prescripción adquisitiva**: con arreglo a las normas del código civil.

UTILIZACIÓN DE LOS BIENES PATRIMONIALES

-Podrá efectuarse, en primer lugar, en provecho de la Admón. titular o de sus políticas, o explotados para sacar algún beneficio de ellos a través de cualquier negocio jurídico, con arreglo al principio de libertad de pactos.

-Estos contratos se regirán, en cuanto su preparación y adjudicación, por la LP y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las AAPP.

- Sus efectos y extinción se regirán por esta Ley y las normas de Derecho privado.

-Los contratos se adjudican por **concurso** o por **adjudicación directa** en caso de urgencia.

TRANSMISIÓN

-Ojo: los de dominio público son inalienables. Por ello siempre previamente ha de existir una declaración de ALIENABILIDAD por el Ministerio de Hacienda (se debe convertir antes en bien patrimonial).

-**Competencia**: Hasta 20 millones de euros el Mº Hacienda, a partir de esta cantidad el Consejo de Ministros ha de autorizarlo.

-**Procedimiento**: Frente al procedimiento de Subasta (al mejor postor), de la Ley anterior, la Ley 33/2003, establece que el procedimiento ordinario será el concurso, y permite acudir a la enajenación directa (art. 137).

- El Profesor Parada está en contra del concurso y defiende el procedimiento a Subasta al mejor postor. No obstante, nuestro estado es un Estado Social, que NO solamente debe velar por el precio, sino por otros factores.

CESIÓN GRATUITA

-Fines de UTILIDAD PÚBLICA o INTERÉS SOCIAL, a otras Administraciones Públicas, o asociaciones declaradas de utilidad pública.

-La cesión se hace siempre por contratación directa.

-En el ámbito local, la cesión se admite a favor de Entidades o Instituciones Públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal.

-Conflictos: Jurisdicción (doctrina de los actos separables):

- Si el conflicto **deriva de la aplicación de las reglas administrativas previas a la celebración de los contratos**: se cuestionará la validez de los actos de la Admón. previos al otorgamiento del contrato y, en especial, la competencia del órgano actuante a través

de JCA. ¿Anulación del posterior contrato civil? Arts. 62 a 66 RDL 2/2000, LCAP; liquidación del contrato y restitución de las cosas.

- Si el conflicto versa **sobre la validez, interpretación o cumplimiento del contrato de adquisición o venta**, la competencia corresponderá a la Jurisdicción **Civil** (Art. 9.2 LCAP) (pues hay que juzgar conforme al derecho civil).

AUTOTUTELA (Exorbitancia en la protección): El régimen jurídico básico de los bienes de dominios privados o patrimoniales de la Admón. está caracterizado por la autotutela de ésta, mediante las potestades de deslinde, recuperación directa, desahucio administrativo e inscripción en el Registro de la Propiedad.

A) **Inventarios o Catálogos**: La protección de los bienes de la Admón se asegura mediante su inscripción en inventarios o catálogos.

- Es una obligación para la Administración.
- Constituye un elemento de Prueba (medio de prueba).
- Catálogos: suelen recoger bienes privados con interés público (p. e. los castillos de España, porque la administración está obligada a protegerlos mediante cautelas y medidas).

B) **Registro de la Propiedad**: La LP obliga a las AAPP a inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio (sean demaniales o patrimoniales), siempre que sean susceptibles de inscripción.

- Obligación para la Administración (en la práctica muchas veces NO se hace porque le cuesta el dinero al funcionario o porque deben sacar partidas presupuestarias que ralentizan el proceso).
- Se inscriben aunque NO se tenga título: Basta certificación administrativa.
- Incluso si hay inscripciones contradictorias, prevalece la de la administración pública si NO se oponen y transcurridos 2 años.
- La inscripción será potestativa en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria.
- Las cancelaciones o rectificación de inscripciones pueden realizarse con la certificación administrativa expedida por órgano competente de las AAPP; siendo suficiente cuando se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localización física de la finca y cuando se reconozca el mejor derecho o preferencia del título de un tercero.

C) **Investigación**: La Administración tiene el derecho y el deber de investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad.

- El particular también puede pedirla, y obtener un precio del 10%.

D) **Deslinde**: La LP reconoce una potestad de la Administración de deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros pertenecientes a 3º cuando los límites entre ellos sean IMPRECISOS o existan indicios de USURPACIÓN. Esta acción debe ser directa por parte de la Administración, y NO puede paralizarse por acciones de los particulares, y bloquear deslindes civiles.

Deslindar significa establecer los LÍMITES de las parcelas (si se hace entre particulares tiene lugar el derecho civil, mientras que la administración tiene potestad para un procedimiento administrativo de deslinde para establecer los límites de sus parcelas. Quien se oposite debe recurrir).

Procedimiento:

- El inicio se acuerda por la Admón., pudiendo ser de oficio o a instancia (propia o a petición de los colindantes): Expediente.
- Se publica en BOE y en el tablón de edictos del Ayuntamiento correspondiente y se notifica a afectados.

- NO caben interdictos.
- Acuerdo: Ejecutivo e inscribible. Se notifica y se publica.
- Una vez el acuerdo resolutorio sea firme se procederá al Amojonamiento. Una vez firme el acuerdo de deslinde.
- Y debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad.
- Impugnación: JCA o civil (actos separables).
- El profesor Parada critica el deslinde porque muchas veces conlleva prácticas injustas.

-Se trata de delimitar la propiedad, no de declarar, sin embargo leyes especiales lo utilizan como declarativo de un derecho no preexistente (Costas, Vías Pecuarias, MONTES).

E) **Reintegro posesorio** (INTERDICTO PROPIO): es el procedimiento que tienen las AAPP para RECUPERAR por sí mismas la posesión indebidamente perdida sobre los bienes y derechos de su patrimonio.

-Recuperación de lo invadido: Plazo:

- Si son Bienes patrimoniales: 1 año. Después a los Tribunales.
- Si son Bienes de dominio público: Siempre.

-Procedimiento: fase **declarativa** (1º con la audiencia al interesado / 2º comprobación de la usurpación / 3ºrequerirá al ocupante para que cese en su actuación en un plazo de 8 días) y fase **ejecutiva** (se abre si el poseedor ofrece resistencia y conlleva auxilio de FC Seguridad, y multas coercitivas del 5 %).

F) **Desahucio administrativo**: Se conoce como tal un tipo especial de proceso civil mediante el cual el propietario de un inmueble recupera la posesión del mismo frente a los precaristas u otros ocupantes previa anulación o rescisión del título que legitimaba su posesión[1].

-Se declara extinguido un derecho, se fijan las posibles indemnizaciones y se procede al lanzamiento.

- Se extiende tanto a bienes demaniales como algunos patrimoniales (ej. Viviendas...).

<u>Control judicial de todas las medidas: Doctrina de los actos separables:</u>

- Si son Cuestiones de procedimiento o competencia -> Jurisdicción Contencioso Administrativa.
- Si son Derechos reales, tercerías de dominio y arrendamientos -> Jurisdicción Civil (plazos más amplios que en la vía contenciosa). Fundamento: art. 3 LJCA y 22 LOPJ.

INEMBARGABILIDAD: La inembargabilidad de los bienes demaniales y comunales ha sido una característica de estos, nunca cuestionada.

-El art. 132.1 de la Constitución, y los artículos 6 y 30 Ley 33/2003, no dejan lugar a dudas con respecto a los bienes demaniales, que nunca pueden ser embargados.

-En cuanto a los patrimoniales, el Art. 18 de la Ley de Patrimonio anterior, los declaraba inembargables.

-A pesar de esto, y Sentencias anteriores del Tribunal Constitucional que afirmaron la constitucionalidad de esta protección, **la STC 166/98, y otras, vino a señalar que son embargables los bienes patrimoniales de los Entes Locales. Esto provocó la modificación de la Ley 50/98**.

-El art. 30 de la actual Ley 33/2003, rechaza tácitamente esta regla al reservarla a los de dominio público y para los bienes patrimoniales, **sólo a los que estén afectos a servicios o funciones públicas, cuando sus rendimientos o el producto de su enajenación estén legalmente afectados a fines determinados**, o se trate de valores o títulos de capital de

[1] Por ejemplo para echar a los ocupas de una vivienda, pues el propietario de la misma no puede emplear la fuerza para echarlos de su propiedad.

sociedades estatales que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general.

- Por tanto, hay bienes patrimoniales que NO son embargables. Para ello deben PRESTAR SERVICIOS de INTERÉS GENERAL o SERVICIOS y FUNCIONES PÚBLICAS.

TEMA 2: DOMINIO PÚBLICO Y DOMINIO PRIVADO

1. LA FORMACIÓN DEL CONCEPTO DE DOMINIO PÚBLICO: La distinción de dos clases de bienes de la Administración y la consiguiente teoría del dominio público entran en nuestro Derecho con motivo de la aprobación del CC. La novedad que introduce el CC es la de hacer del criterio de la afectación.

- Nuestra Constitución establece, en su **art. 128**, que toda **la riqueza del país**, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, **está subordinada al interés general**. A partir de aquí, la CE recoge y garantiza distintas categorías de bienes: los de propiedad privada, los reservados al sector público, los bienes patrimoniales de los entes públicos, los bienes de dominio público general, los comunales y los que integran el Patrimonio Nacional.

-Por tanto el origen se puede rastrear en el Derecho Romano (CC es su heredero).

-Derecho Comparado:

1.- **Francia**:

a) Antiguo Régimen: Diversos elementos (caminos, ríos...) con protección mediante imprescriptibilidad e inalienabilidad.

b) Revolución Francesa:

- En principio NO se protegen.
- Código Civil: Los "no susceptibles de apropiación privada"..."calles, caminos, carreteras, playas"= uso público.

c) Tercera fase: bienes que no siendo de uso público, si son de uso general: servicios públicos.

- Demanio: Servicio Público (Duguit) o utilidad pública (Hauriou).
- Escala de demanialidad.

d) Final: criterio de la afectación: por uso o servicio público + por su naturaleza (adaptados esencialmente a ese fin).

2.- **Italia**: Demanio:

- Necesario: marítimo, hídrico, militar.
- No necesario: Sólo mientras pertenecen: carreteras, cementerios, mercados
- Patrimoniales: Régimen de propiedad privada. No protección especial
  - Indisponibles: son de servicio público
  - Disponibles: generan renta

3.- **España** (Código Civil de 1889; arts 338 a 345):

- Uso público: uso común.
- Servicio público y fomento de la riqueza nacional.
- Propiedades privadas: los no de uso o servicio público y los que dejan de estarlo.
  - **2. EL CRITERIO DE LA AFECTACIÓN COMO DEFINIDOR DEL DOMINIO PÚBLICO:** La delimitación de los bienes que han de comprenderse en el dominio público se realiza en el CC y en otras leyes complementarias o rectificadoras de éste. Según nuestras normas, **son bienes de dominio públicos aquellos que estén**

determinados por una LEY y estén AFECTADO al menos a una FINALIDAD PÚBLICA o a un USO GENERAL.

- Art. 132.1 Constitución: regulación por ley y características IIID
- Art. 132.2 Objeto: Los que **determine la ley** (Como mínimo los citados en este precepto: zona marítima terrestre, playas, mar territorial, recursos naturales de la zona económica y plataforma continental).
- **Requisitos**: Ley 33/2003, siendo de titularidad pública estén afectados a uso general o servicio público, o que una ley les otorgue este carácter.
- **Tipos de bienes afectados:**

1.- **Uso público o general**: Esta categoría está integrada, en primer lugar, por los bienes afectados al uso público de forma directa, como los caminos, canales, puertos o puentes.
   - Se determinan por su NATURALEZA. Para ello, debe ser definidos en la propia Ley, delimitando sus condiciones físicas: ríos, riberas, playas. Espacio aéreo y radioeléctrico (Ley 32/2003).
   - O por ser una obra humana: carreteras, plazas, etc.

2.- **A un Servicio público**: se trata de edificios públicos donde se desarrolla un servicio público. Nuestro Derecho ofrece dos concepciones:
   - De una **concepción restrictiva**: delimitada por el Código Civil que establece como dominio público a:
      - Según su titularidad, únicamente a los bienes del Estado (quedan excluidos el resto de entes públicos y locales).
      - Según su finalidad, se limita a elementos de la defensa nacional.
   - Y una **concepción amplia**. Gracias a la LPAP: cualquier bien inmueble de cualquier servicio público es de dominio público (incluyendo los edificios en que se alojan oficinas o cualesquiera servicios como Casas Consistoriales, mercados, hospitales, piscinas y campos de deporte, entre otros).

3.- **Patrimonio Nacional**: son los bienes afectados a la Corona (Ley 23/82, Ley especial del Patrimonio Real). El Patrimonio Real lo integran aquellos muebles e inmuebles de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen.

4.- **Riqueza Nacional**: Una tercera clase de bienes de dominio público (que afecta a los del Estado y de las CCAA, pero no a los bienes de los entes locales) es la que el CC describe como formada por los bienes "*que, perteneciendo privativamente al Estado, están afectos al fomento de la riqueza nacional*" y que ejemplifica únicamente en "*las minas, mientras no se otorgue su concesión*".
   A. Minas, rocas e hidrocarburos se consideran riqueza Nacional, "mientras NO se otorgue su concesión" (regulados por la Ley de Minas).
   B. La Doctrina discute si son dominio público[2]; pasa de ser res *nullius* a ser concesión administrativa[3].

5.- **Subsuelo no minero**: ambigüedad en esta categoría, al quitarse la exclusividad de las minas y del agua, se amplía el concepto de riqueza nacional:

[2] Existe un debate de que es la propiedad, sobre todo a raíz de los problemas que surgen por la propiedad vertical. En un principio el propietario del suelo es sólo del suelo; pues el aire y el cielo son de dominio público, al igual que las aguas. Para construir edificios de varios pisos deben ser primero concedidos por el Estado. Esta regulación en un principio sólo fue en los edificios de vertical positivos, nunca los que afectaban el subsuelo. En la actualidad, esta regulación también afecta al subsuelo.

[3] Por ejemplo, las minas son de dominio público, pero para serlo debe primero ser descubiertas. De este modo, quien halle nuevas minas tendrá una compensación económica (más concesión pública) y así se fomenta la búsqueda de nuevas fuentes de riqueza.

- Las **aguas terrestres** están afectadas al fomento de la riqueza nacional, al igual que sus principales aprovechamientos (abastecimiento de poblaciones, riegos, etc.), explotados a partir de concesiones públicas.
- **El dominio público radioeléctrico**: surge por el desarrollo tecnológico y también encajan en el marco de riqueza nacional. Está regulado por La Ley General de Telecomunicaciones.

6.- **Montes Públicos**: es un concepto medioambiental regulado en la Ley 43/2003, de Montes (anteriormente por Ley de Montes de 1957). Por tanto, consta de un régimen de protección especial donde se establece que todos los montes sin propietarios son de dominio público (aquellos que tengan propietarios antes de la Ley seguirán continuando como tenedores de la propiedad):
- Deben estar recogidos en un Catálogo.
- Los Montes son Inalienables, imprescriptibles e inembargables.

7.- **Demanio marítimo:** la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental son de dominio público (art 132 CE).

BIENES DE LOS ENTES LOCALES (Ley de Bases y RD 781/86)

1.-**Dominio público**:
- Uso público local (calles, papeleras…).
- Servicio Público (edificios, cementerios[4]…).

2.- **Bienes patrimoniales o de propios**.

3.- **Comunales**: son bienes de dominio público carácter ESPECIAL.

1. Su origen son las concesiones sin cuotas con objeto de repoblar.

2. Son explotaciones colectivas (en la actualidad han perdido su verdadera función. Este tipo de propiedad estaba fundamentado en una sociedad agropecuaria, donde existían multitud de vecinos con una economía de subsistencia que requerían obtener recursos de estos sitios al carecer de propiedades de donde obtener una serie de recursos: como la leña, o lugares para el pasto del ganado…).

3. Funciona como una copropiedad de tipo germánico (toda la propiedad es un todo, NO hay cuota y por tanto NO se puede dividir).

4. Art. 128 de la Constitución los equipara a los demaniales.

5. LBRL: el aprovechamiento debe ser colectivo y comunal.

▪ **NATURALEZA DEL DOMINIO PÚBLICO:** ¿Se puede considerar como una PROPIEDAD? Existen dos postulas epistemológicas:
- - Tesis de DUGUIT: para esta postura el Estado NO es propietario de esos dominios, porque si el Estado es el titular propietario, ¿dónde están las facultades típicas del propietario?
    - - Se explicaría como una competencia administrativa más.

- Tesis de HAURIOU: el Estado puede ser considerado propietario:
- No es soberanía, puesto que existen propiedades privadas sobre el mismo género: calle.
- Con la desafectación se convierten en propiedades. Entonces, ¿De dónde nace este derecho real?

[4] En los cementerios existe el problema de los Panteones que son concesiones administrativas que pueden ser otorgadas hasta 50 años. Normalmente, para perpetuar el panteón, se subroga este derecho a un nuevo titular (los familiares), así se aseguran nuevos ingresos.

- CC de 1889: No utiliza el término propiedades.
- LPAP; sólo habla de "titularidad".

- **TITULARES:**

1.- Además de las Administraciones Territoriales ¿Pueden serlo los Organismos Autónomos?; aunque pudiera pensarse que sí, la lectura del art. 80 LPAP, parece mostrarse contrario.
2.- Universidades: Sí, explícitamente. Art. 53 LRU.
3.- Administración Corporativa: No. Ni existe ningún sistema de protección especial.

- **OBJETO Y EXTENSIÓN DE LA DEMANIALIDAD:** No sólo se restringe a bienes inmuebles sino también:
  - **Inmuebles**.
  - **Muebles**: El art. 5 LPAP los define sin limitarlo respecto a los inmuebles. Si dice que los bienes muebles deben ser irreemplazables, no fungibles (documentos, archivos, obras de arte).
  - **Partes accesorias**: sólo sí son cosas indispensables, no lo serían las accesiones.
  - **Derechos reales sobre cosas ajenas**: Diez Picaso defiende que si es posible (solo es posible admitirla cuando realmente estas facultades sirven al desarrollo de una actividad administrativa).

AFECTACIÓN Y DESAFECTACIÓN:

- **Demanio Natural o necesario**: Precepto que lo establezca (art. 132.2, Ley) y que el bien tenga las características físicas necesarias. Son todos aquellos bienes de dominio público natural o necesario y la riqueza nacional.
  - NO es necesario una actividad administrativa alguna de carácter constitutivo.
- **Demanio Artificial** (son bienes con iguales características físicas que otros bienes privados):
  - **Afectación Expresa**: debe realizarse mediante Expediente que acredite legalidad y oportunidad.
  - **Afectación Implícita**: tiene lugar cuando la vinculación del bien a un uso o servicio público deriva expresa o implícitamente de actos de la Corporación local (aprobación de planes o proyectos de obras, expropiación).
  - **Afectación Presunta** (no prevista en la Admón del Estado): es cuando NO hay acto formal, pero se presupone **por la adscripción** de bienes patrimoniales por **más de 25 años** a un uso o servicio público o comunal, o cuando la Entidad local adquiere **por usucapión**.
  - **Afectación de futuro:** los inmuebles en construcción se entenderán afectados al departamento con cargo a cuyos créditos presupuestarios se efectúe la edificación.
- **Desafectación**: puede ser EXPRESA o IMPLÍCITA, pero NUNCA presunta (art. 69.2 LPAP exige que sea expresa) ni tan siquiera en la Admón Local que antes se producía a los 25 años.
  - Art. 69 y 70 LPAP: Sólo cuando se haga la recepción formal por el Ministerio de Economía y Hacienda.
  - Es un sistema también defensivo para los casos de abandono de edificios que no puedan ser ocupados sin su autorización; o para regular las cañadas reales.

- **MUTACIÓN DEMANIAL:** Por mutación demanial se entiende la alteración de alguno de los elementos del demanio, titularidad o afectación, sin salir el bien del dominio público. Toda

Mutación ha de hacerse de Forma EXPRESA (salvo lo previsto para el caso de reestructuración de órganos):

- **Cambio de utilidad (objetiva)**: de un Ministerio a otro; lo decide el Mº Hacienda, o el Consejo de Ministros, si no hay acuerdo. Ojo: art. 72.1, sólo habla de Ministerio de Hacienda.
- **Cambio de titularidad (subjetiva)**: de una Administración a otra, por transferencias. Se requiere el previo acuerdo. (art. 71.4 LPAP, parece crear una figura intermedia entre la cesión y la transferencia, basada en el principio de reciprocidad).
- **Puede ser mixta**: es decir, cambio de Titularidad y de Utilidad.
- El Centro asociado de la UNED de Sevilla es un ejemplo de ello. Antes era un centro dedicado al desempleo y su titular era el INEM. Hace unos años fue transformado en centro de formación y la titularidad pasó a manos de la UNED.
- **NO cabe la expropiación forzosa (art. 1 LEF)** ("propiedades privadas") para que una Administración territorial pueda apropiarse de un bien demanial de otro ente territorial en contra de su voluntad.

TEMA 3: UTILIZACIÓN Y PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO

- **DEBER DE MANTENIMIENTO y CONSERVACIÓN**: la responsabilidad patrimonial es administrativa (art. 140 LRJAPPAC).

2. CLASIFICACIÓN SEGÚN SUS USOS:

1.) **Bienes de SERVICIO PÚBLICO:**

- Excluyente (cuartel, despachos, etc.) [Sólo lo utilizan los profesionales competentes].
- En función del propio servicio (autobús, hospital) [los ciudadanos pueden usar una parte de ellos a la hora de disfrutar estos servicios, respetando las reglas del servicio].

2.) **Bienes de USO PÚBLICO**: estos bienes cualquiera puede usarlos al estar accesible a todos los ciudadanos. Ello no quiere decir que estén ausente de reglas de conductas (por ejemplo una playa es accesible a todos, pero no se pueden llevar perros a ella, las sombrillas no se pueden poner a todas horas, no nudismo…).

- A) **Común**: el uso común corresponde por igual a todos los ciudadanos indistintamente, es decir, NO hay exclusión y se estimará según unos criterios:
  - **General**: es cuando NO concurran circunstancias singulares (libertad, igualdad, gratuidad). Sólo son limitables por normas de protección o policía.
    - En las vías públicas los colindantes suelen tener una serie de derechos en función de su vecindad, y que se consideran derechos reales administrativos con diversos contenidos (acceso, veda de aparcamiento, indemnización por obras, etc.).
    - El uso común general es el que tiene lugar por el público en general y, por tanto, indiscriminadamente, en forma anónima, sin necesidad de título alguno (vías públicas terrestres, al mar territorial y sus riberas).
    - Se rige por los principios de libertad, igualdad y gratuidad.
  - **Especial**: si concurriesen circunstancias de este carácter por la **peligrosidad** (**intensidad**[5], **peligrosidad**[6], **rentabilidad** o preferencia en caso de **escasez**[7]. Puede someterse a previa licencia o autorización. Licitación si son varios y posible sometimiento a pago. Ej. Aparcamiento zona azul).

[5] Por ejemplo, cuando un cantante o payaso actúa dentro de un parque para cobrar algo.
[6] Al usarlo, se pone en peligro a otras personas.
[7] No todo el mundo puede hacerlo, como la pesca que necesita licencia para evitar la destrucción sistemática de la fauna marítima y fluvial.

- Por ejemplo, son usos comunes especiales los derechos de caza o pesca; la navegación de determinadas embarcaciones o la circulación automóvil. Todas ellas requieren licencia.

- B) <u>Privativo</u>: Es el uso constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya el uso por los demás interesados. Por tanto, hay <u>Exclusión a los demás</u>. **NO hay igualdad**, y determina un exceso de utilización o un menoscabo del uso general (ej.: un quiosco en vía pública[8], la reserva de aparcamiento para taxis).

- Doctrina distingue: la **Ocupación**[9] (si hay obra y además no es desmontable) y el **estacionamiento** (no hay obra, sí puede existir estructuras desmontables).

-**Acto expreso previo** (arts. 91 a 104 LPAP):

a) Concesión administrativa:

- Están limitadas a **75 años** como máximo, carácter contractual.
- Procedimiento de concurrencia, salvo supuestos art. 137.4 de enajenación directa.
- Se otorgan los derechos del propietario (art. 97.2), aunque NO puede cederlos libremente y sólo se hipotecan con autorización administrativa (para cederlos deben cumplir una serie de requisitos).
- El Rescate conlleva previa indemnización (rescate es recuperar el derecho por parte de la administración pública, pero para ello debe indemnizar y pagar por el derecho real).
- Todo ciudadano puede proponer concesiones a un Ayuntamiento, pero NO gozará de derecho preferente a la hora de licitar públicamente esa concesión.
- **Causas de extinción de las concesiones**:
    - **Muerte** o Incapacidad sobrevenida.
    - **Falta de autorización.**
    - **Caducidad** por vencimiento del plazo.
    - **Rescate** de la concesión, conlleva previa indemnización.
    - **Revocación** unilateral de la autorización.
    - **Mutuo acuerdo.**
    - **Falta de pago** del canon.
    - **Desaparición del bien** o agotamiento del aprovechamiento.
    - **Desafectación del bien**.

b) **Autorización:**

-Discrecionalidad y precariedad. Revocable por razones de interés público, incompatibilidad con condiciones generales, impidan utilización de un mayor interés público, produzcan daño, o menoscaben el uso general. Sin indemnización: sí indemnización por daños.

- LPAP: gratuita o mediante contraprestación.
- Máximo por **4 años** (Si la duración del aprovechamiento excede de cuatro años, requerirá concesión)[10].

[8] El suelo del quiosco ya NO puede ser utilizado por ningún otro ciudadano

[9] NO confundir con la concepción de un servicio público. Estos casos se estudiaron en Administrativo 3 y era para ceder un servicio que la AAPP NO le interesaba gestionar y a cambio se lleva una compensación. En este caso, es que el Ayuntamiento te concede un terreno para que construyas algo y puedas realizar un servicio que NO era del Ayuntamiento ni de la AAPP. Cuando se finalice el periodo de ocupación, la estructura pasará a ser pública (pese a haberla construido el particular).

[10] Cuando se finaliza la autorización, hay que desmontar esa estructura.

- **Otra clasificación de B. Privativos**: Uso **normal** (según la naturaleza del bien o destino principal del bien) o **anormal** (si no fuere conforme a dicho destino. Ej. Rodaje de una película en el puente de Triana).

4.) **APROVECHAMIENTOS COMUNALES**: La especialidad de los bienes comunales dentro de los bienes municipales configura otra forma de aprovechamiento, en este caso colectivo, circunscrito a la totalidad o parte de los vecinos del municipio.

- Para su uso se requiere ser vecino (al menos preferentemente por el colectivo vecinal).
- Puede limitarse y exigirse arraigo dado que el concepto de vecino en el mundo moderno cambia rápidamente gracias al sistema de empadronamiento (Art. 75.4 Reglamento de Bienes).
- Preferentemente será explotado como un todo, es decir, de forma colectiva o comunal.
- Si no puede hacerse directamente, regirá la costumbre u Ordenanza local al respecto, pudiéndose asignar y adjudicar por lotes.
- Si esta forma de aprovechamiento y disfrute fuera imposible, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá autorizar su adjudicación en subasta pública, mediante precio, dando preferencia en igualdad de condiciones a los postores que sean vecinos.
- **Desafectación**: si en 10 años no se han utilizado con estos fines, el bien puede ser desafectado.
- **Procedimiento**: información pública, mayoría absoluta del Pleno y auto. CCAA.

C) PROTECCIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: Si bien gozan de los medios de protección de cualquier propiedad, se opta por un sistema de **mayor protección**[11], que alcanza incluso a los bienes patrimoniales.

1) Art. 132 Co.:

IMPRESCRIPTIBILIDAD (1936 CC y 132 CE): Los bienes públicos son imprescriptibles, es decir, **NO cabe la usucapión**. Antes cabía por la posesión inmemorial (99 años) y la desafectación tácita.

INALIENABILIDAD: Sí cabe la transmisibilidad a otros entes Públicos. No obstante, los actos de enajenación son actos de nulidad absoluta. El demanio es "res extracomercium" (extracomercialidad).

La regla de la inalienabilidad tiene su origen en la prohibición de venta de los bienes de la Corona sin autorización de las Cortes (Esta antigua prohibición se tradujo inicialmente en la exigencia de una norma con rango de ley para vender e hipotecar bienes o derechos del Estado).

OJO: Sí cabe transmitir los derechos reales sobre el demanio (ejemplo las concesiones).

INEMBARGABILIDAD: La LP afirma únicamente la inembargabilidad respeto de los bienes demaniales (nota que alcanza también a la prohibición de hipotecar los bienes demaniales). Respecto de los restantes bienes, la Ley, prácticamente, reduce la embargabilidad a un mínimo irrelevante.

Se prohíbe a todos los Tribunales y autoridades administrativas dictar providencia de embargo contra los bienes y derechos patrimoniales.

Cuando para hacer efectivas obligaciones económicas de la Administración General del Estado se haya procedido al embargo y realización forzosa de un bien o derecho patrimonial deberá compensarse la pérdida del elemento o valor patrimonial con cargo a los créditos del Departamento responsable, mediante reasignación presupuestaria

[11] El dominio público también puede protegerse a través de las normas civiles. Por consiguiente, su defensa puede actuarse a través de las acciones posesorias, declarativas y reivindicatorias con que se protege la propiedad privada.

En las diligencias de embargo contra bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado por deudas tributarias sólo podrán acumularse deudas correspondientes a un único obligado tributario (art 30 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

2) **AUTOTUTELA**: es la Recuperación de oficio en cualquier tiempo (sin estar condicionada al plazo del año).

- Esta potestad se justifica en la incomercialidad de imprescriptibilidad de los bienes de dominio público.
- **Control**: se realiza por los tribunales ordinarios (jurisdicción civil) en lo que afecte al contenido de los derechos reales.
- La potestad de la recuperación de oficio tiene un estricto carácter policial. Con esta afirmación se pretende que la Admón, por sí y ante sí, NO pueda resolver de forma definitiva cuestiones de propiedad sin la posibilidad de que el particular que se sienta agraviado pueda defender en cualquier tiempo su propiedad ante el Juez civil.

3) **POTESTAD SANCIONATORIA**: La doctrina española suele poner de relieve que, para la conservación del dominio público, se reconoce a la Admón una potestad sancionadora directa. En el Derecho español esta potestad se encuentra regulada en **leyes sectoriales o especiales** (montes, aguas, minas, o del patrimonio histórico-artístico). Asimismo las leyes autonómicas la recogieron.

- La Admón impone las sanciones directamente, bajo la revisión posterior de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, si median recursos.
- A partir de la LPAP de 2003 (Título IX) se ha establecido con carácter general, un sistema tipificado de infracciones que pueden ser **muy graves** (sanciones hasta 10 millones de €), **graves** (hasta 1 millón de €) y **leves** (hasta 10.000 €).
- Estas sanciones son compatibles con la exigencia de la restitución y reposición a su estado anterior, fijándose la indemnización de los daños irreparables y perjuicios causados.
- La prescripción de estas infracciones será a los 3 años, 2 años y 6 meses respectivamente.

TEMA 4: LAS AGUAS TERRESTRES y *EL DOMINIO PÚBLICO HIDRÁULICO*
(En la actualidad la norma reguladora es el RD Leg. 1/2001 de 20 de Julio de Texto Refundido de la Ley de Aguas, modificado por la Ley 62/2003)

SISTEMAS DE TITULARIDAD SOBRE LAS AGUAS: La primera cuestión del régimen jurídico de las aguas es la asignación de su titularidad.

- En principio, las soluciones son básicamente dos: o bien las aguas siguen el régimen de la propiedad de los predios ribereños (sistema de accesión) o, por el contrario, el agua es una propiedad separada de la superficie aledaña.
- En este último caso, cabe que las aguas puedan ser cosas comunes, o *res nullius* y, por ello, susceptibles de apropiación por cualquier particular; o bien insusceptibles de apropiación por estar definidas como públicas y reservadas por tanto a la colectividad.
- La adopción de uno u otro sistema guarda relación directa con el problema de la escasez del agua.
- En el **Derecho romano** las aguas eran cosas comunes, susceptibles de apropiación por los particulares.
- En el **Derecho francés**, el CC napoleónico declaró únicamente de dominio público los ríos navegables y flotables, ampliando posteriormente a los supuestos en que la corriente sirve de alimentación a un río navegable o sea necesario para el riego, los usos industriales o la alimentación de la población. Las restantes corrientes de aguas superficiales y de menor importancia siguen siendo en el Derecho francés cosas comunes y directamente aprovechadas por el propietario de la superficie o el ribereño.
- En el **Derecho italiano** se mantuvo la consideración de las aguas como res comunis y se calificaron como aguas públicas únicamente los ríos y los torrentes.

PUBLIFICACIÓN DE AGUAS: La Ley de Aguas de 2/08/1985 declaró públicas todas las aguas terrestres, superficiales y subterráneas, justificando esta medida afirmando que el agua es un **recurso natural escaso** e **indispensable para la vida**[12]**:**

A) Las aguas minerales y termales se rigen por otra ley más específica.

B) Así, constituyen el dominio público hidráulico del Estado:

C) **Superficiales**.

-**Subterráneas renovables**: se incluyen en el dominio público, aunque reconociendo dos importantes derechos en favor del titular de la superficie:

- Un derecho de aprovechamiento *ex lege*, sin necesidad de título administrativo, hasta un volumen total anual de 7.000 metros cúbicos.
- Un derecho preferente para el otorgamiento de autorizaciones de investigación y para la obtención de la concesión de aprovechamiento.

-**Cauces, lechos y embalses**.

-**Riberas**.

-**Agua de desalinización (Ley 46/99)**[13].

[12] La Constitución Española dejaba la puerta abierta para que esta reforma tuviera lugar (antes de la Ley de 1985, podían existir aguas privadas).

[13] Desalinizar no es muy rentable económicamente.

- STC 227/89 Lo confirma.

- **Conflictos derechos adquiridos**: **OPCIONES DEL ANTIGUO TITULAR**: los antiguos titulares de aguas privadas optaron por mantener su propiedad, y de ahí que la mayoría de las aguas subterráneas de nuestro país, a pesar de la declaración de dominio público, sigan siendo aguas privadas.

    - Seguir siendo propietario como antes, aunque sin protección de públicas**. Ley 46/99: Limitables como las públicas. (con anterioridad jurisprudencia TS obligaba a indemnizar).**
    - Inscribirlas en el plazo de 3 años: conversión en concesión por 50 años, y preferencia en concesión futura.
    - En caso de conflicto, pueden acudir al contencioso administrativo.

- Aguas privadas. Residual:

    - Charcas, parte integrante de la finca.
    - Cauces de aguas pluviales.
    - Subterráneas NO renovables.

SISTEMA GARANTIZADOR: Una regulación de aguas que parte de la existencia de aguas privadas y públicas ha de ofrecer un sistema garantizador que permita resolver cuestiones complejas:

* **Régimen Jurídico exorbitante de protección**: Bien inalienable, imprescriptible e inembargable. Prerrogativa de deslinde (se define tanto la posesión como la titularidad dominical a favor del Estado) y recuperación de oficio. **Ley 46/99: El deslinde declara la propiedad pública**.
    - La resolución de aprobación del deslinde es título suficiente no sólo para proceder a la inmatriculación de los bienes de dominio público, sino incluso para rectificar las inscripciones del Registro de la Propiedad contradictorias con el mismo.
    - En todo caso, la definición del carácter público o privado de las aguas depende, en último término, y por ser una cuestión de propiedad, de la competencia de la Jurisdicción civil, a la que pueden acudir los particulares ejercitando acciones declarativas y reivindicatorias para la definición de la naturaleza de las aguas y de la atribución de su titularidad.
    - También es competencia de la Jurisdicción civil la resolución de los conflictos entre particulares.
* **Conflictos**: Administración tiene poder ejecutivo. Sus actos son recurribles ante la JCA (si se trata de aspectos relativos al derecho concesional) o a la jurisdicción civil (si se trata del derecho de propiedad).
* **Registro de la propiedad**: Acceso de los derechos de concesión, así como los títulos de aguas privadas. Ojo: no nuevas propiedades, sólo las que eran antes de 1985 (si no se registra, puede conllevar una sanción).
* **Registro de aguas públicas**: Obligatorio y sanción. Carácter público y valor declarativo.
* **Catálogo de Aguas Privadas**: Obligatorio bajo sanción. En cada organismo de cuenca. **(Disposición Transitoria Ley 10/2001; cierra el derecho al limitar su inscripción durante 3 meses desde la ley).**

APROVECHAMIENTOS:

A) **Directos sin título**:

-Usos comunes, directos y sin título (ej. Baño en el río): Los usos comunes habrán de llevarse a cabo de forma que no se produzca alteración de la calidad y caudal de las aguas.

-Directo por la Administración (No son Entes Locales, sino Estatales o CCAA, pese a que los entes públicos son los que realmente lo administran).

-Se reconoce un aprovechamiento directo por Admón del Estado y de las CCAA, que podrán acceder al disfrute del agua, **previa autorización (**Estas autorizaciones se otorgan sin perjuicio de terceros, sin que la Ley señale ningún otro límite**).**

- Sorprende que entre los titulares de este aprovechamiento directo no se mencione a las **Corporaciones locales**, que **deberán instar** la correspondiente **concesión** para prestar el servicio esencial de abastecimiento de agua a las poblaciones.

-Aprovechamiento legal por el propietario de finca: 7000 metros cúbicos. Ojo: Sometido a aprobación previa. (Naturaleza jurídica: no es propiedad, si no derecho de aprovechamiento).

-Derechos privados subsistentes: "en la misma forma que hasta ahora".

- **Autorización administrativa**: Usos especiales; Navegación, barcas y embarcaderos. Vertidos, pesca.
- **Concesión administrativa**: Usos privativos.
  - El Orden de preferencia se realiza según el Plan aprobado (siempre primero el abastecimiento). En defecto, es el siguiente orden de prelación:
    - Abastecimiento poblaciones (incluyendo industrias poco consumo).
    - Regadíos y Usos agrarios.
    - Industrial para energía.
    - Otros industriales.
    - Acuicultura.
    - Recreativos (ej. Campos de Golf).
    - Navegación y transportes.
    - Otros.
  - Otorgamiento discrecional. Si bien ante la existencia del Plan y la necesaria motivación de denegación es discutible. Motivación siempre en el interés público.
  - Influencia del régimen minero[14], se ha introducido una fase previa de autorización de investigación, que puede concederse por plazo de hasta 2 años, y si se encuentra se otorga si lo solicita en el plazo de 6 meses, gozando el derecho de expropiación forzosa si no es el dueño del terreno.

  <u>- Reglas de las concesiones</u>:

  - Se otorga sin perjuicio de tercero, ni garantía de caudal (si perjudica a un tercero, deben solucionarlo entre ambos).
  - Respeto al medio ambiente.
  - No aplicable a usos distintos. **Ley 4/99 ha creado el mercado del agua[15]**:
    - Contrato de cesión de aguas temporal: Condiciones y límites que fije la Admón.

[14] El régimen del agua es similar al régimen minero. Si un particular desea agua puede buscarla y tendrá el derecho de preferencia a la hora de solicitar la futura concepción administrativa para su explotación. Gozando del derecho de expropiación forzosa si no es dueño del terreno (a la contra parte se le indemnizará).

[15] Flexibiliza la gestión del agua a favor de los agricultores más productivos frente a los pequeños agricultores (pagándole a estos una contraprestación). Fue una medida muy cuestionada en su época.

- La Ley 4/99 ha creado el mercado del agua, donde existe un **Contrato de cesión de aguas temporal**, donde las condiciones y los límites los fija la Admón.
    - Este contrato faculta a los titulares del derecho de uso privativo de las aguas a cederlo a cambio de una contraprestación económica que se acordará de mutuo acuerdo entre las partes, aunque por vía reglamentaria podrá señalarse un límite máximo.
    - Los titulares beneficiados deberán satisfacer la oportuna indemnización
    - Dicho contrato debe reunir una serie de **condiciones:**
    - 1) En primer lugar, que el cesionario sea un concesionario o titular del derecho de igual o mayor rango según el orden de preferencia establecido por el Plan o, en su defecto, por la Ley.
    - 2) En segundo lugar, la cesión debe ser temporal.
    - 3) En tercer Jugar, la cesión tiene que ser autorizada por el Organismo de cuenca, que sólo podrá denegarla mediante resolución motivada cuando afecte negativamente al régimen de explotación de los recursos en la cuenca, a los derechos de terceros, a los caudales medioambientales, al estado y conservación de los ecosistemas acuáticos (Los titulares beneficiados deberán satisfacer la oportuna indemnización).
- También ha creado los **Bancos de Agua**: por los organismos de cuenca en caso de sequía que son centros de intercambio de aguas Protección de la calidad.

- Plazo no más de 75 años. Prorrogable 10 más[16].
- Toda modificación o transmisión: autorización previa.
- Revisión: es posible motivada por cambio en los supuestos de la concesión, fuerza mayor, o por aplicación de los planes (en este caso sería indemnizable).
- Extinción: por cumplirse el plazo, expropiación forzosa, renuncia del concesionario y caducidad.

PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA

- **Plan Hidrológico Nacional**: Ley **(Ley 10/2001, de 5 de Julio).**
- **Planes de Cuenca**: Por Decreto del Gobierno. ¿CC.AA? Participan y proponen. STC 227/88 lo admite. Actualmente se organiza a través de los Planes de Cuenca, ajenos a las CCAA y Gobierno, pues se organiza por el caudal del río y rara vez pertenecen a una sola CCAA[17].

-**Características de los Planes**:

- Públicos y vinculantes.
- No generan derechos directos: Por ello la modificación no supone indemnización, salvo que se revise una concesión ya existente.
- Implícita declaración de utilidad pública.
- Naturaleza: Normativa.

[16] Es decir, un total de 85 años para así beneficiar a quien hace la inversión. El problema es que ahora no se puede modificar hasta que no finalice el plazo concedido (es problemático por que la Unión Europea va modificando la producción permitida de ciertos cultivos, pagando una indemnización a los perjudicados, pero puede que uno de ellos ya tenga la concepción del agua para sí mismo).

[17] Por ejemplo, la Junta de Andalucía tuvo problemas con la cuenca del Guadalquivir que se la apropiaba en su Estatuto de Autonomía. El TC declaró anticonstitucional esos artículos que debieron ser subsanados por transcurrir 2 afluentes por Castilla y Extremadura. Sólo puede pertenecer a una CCAA sí toda la cuenca transcurre solamente por su territorio.

- Son creados por el Gobierno y las CCAA proponen y participan.

ADMINISTRACIÓN DE LAS AGUAS

- **Principios**:
  - Unidad de gestión, tratamiento integral, economía, descentralización, desconcentración, coordinación, participación y eficacia.
  - Unidad de **cuenca**
  - Compatibilidad con ordenación del territorio y protección medioambiental.

Art. 149.1.22: Estado; territorio de más de una Comunidad Autónoma.
Art. 148.1.10: interés para la Comunidad Autónoma.
Ley 46/99: coordinación y cooperación.

-Participación de las Comunidades Autónomas en las Juntas de Gobierno.

-Informes previos de CCAA

-Convenios de colaboración.

Ley 62/2003.- Crea la Demarcación Hidrográfica (zona terrestre y marina, aguas de cuenca, de transición, subterráneas y costeras)

Art. 29 RD Ley 8/2011 ha establecido un más complejo sistema de relaciones más favorable a las CCAA: Mutua colaboración con incorporación a las Juntas de Gobierno, posibilidad de convenios de colaboración, Informe previo de las CCAA sobre utilización y aprovechamiento, Informe de las Confederaciones Hidrográficas sobre ejercicio de competencias autonómicas que le afecten, y en espacial sobre demandas de nuevos recursos hidrícos.

LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA

- **Consejo Nacional del Agua**: Informa los planes hidrológicos, disposiciones de carácter general, y asuntos que afecten a dos o más Cuencas. Lo preside el Ministro de Medio Ambiente.
- **Confederaciones Hidrográficas**: Organismos Autónomos, dependientes del Ministerio de Medio Ambiente. Son entes de Derecho Público con personalidad jurídica propia y autonomía funcional que normalmente **exceden del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma**.
  - **Funciones**: Fomento (ej. Promoción de obras), Policía (ej. sanciones), Aprovechamientos, Elaboración Planes Hidrográficos de Cuenca.
  - **Órganos**: Los mínimos obligatorios son los siguientes:
    - De gobierno:
      - Presidente: Lo nombra el Gobierno a propuesta del MMA
      - Junta de Gobierno: Mayoría del Estado. 1/3 de usuarios.
    - De gestión: con participación. (ej. Juntas de Explotación, en las que se integran con representación mayoritaria los distintos usuarios del agua y que tienen por misión la coordinación de la explotación de los recursos de agua y obras hidráulicas de los ríos).
    - Asambleas de usuarios: formada por todos los forman parte de las Juntas de Explotación para coordinar la explotación de las obras hidráulicas y recursos de agua de toda la cuenca.

- De planificación: el Consejo del Agua de la demarcación tiene por finalidad promover la información, consulta y participación pública en el proceso planificador y elevar al Gobierno el PHC y sus ulteriores revisiones.
- Organización de las cuencas hidrográficas intracomunitarias: son aquellas que NO superen el territorio de una CA y siempre que la correspondiente Comunidad haya asumido competencias en materia de aguas, no se establece ningún modelo preceptivo. En este supuesto, será el sistema que se establezca por estas: con respeto a la representación de usuarios en 1/3).
- Comité de Autoridades Competentes: creado por la Ley 62/2003 para la cooperación de Estado, CCAA y EELL.

- **Corporaciones de Usuarios**[18]. La participación de los usuarios en la Administración hidráulica se articula por medio de las Comunidades de Usuarios, que integran los beneficiarios del agua y otros bienes de dominio público hidráulico de una misma toma o concesión. Su constitución es obligatoria.
    - **Naturaleza**: Corporaciones de Derecho Público
    - **Características**:
    - Aprueban sus propios Estatutos (al igual que los otros entes colegiados).
    - Deben hacer las obras impuestas por la Administración.
    - Actos son ejecutivos e impugnables JCA. Recurso de alzada ante el organismo de cuenca.
    - Potestad de ejecución subsidiaria y apremio.
    - Expropiación forzosa para el cumplimiento de sus fines.
    - **Órganos**:
    - Asamblea General (participan todos los miembros).
    - Junta de Gobierno
    - Jurados de Riego: Sanciones y fijan indemnizaciones (ej. Tribunal de agua de Valencia).

LA PROTECCIÓN DE LA CALIDAD DE LAS AGUAS (técnicas preventivas): Junto con la regulación de los aprovechamientos de los recursos hidráulicos, uno de los objetivos prioritarios de la Ley de Aguas fue la protección de la calidad de las aguas para evitar su degradación y recuperar en lo posible lo ya deteriorado.

- **Directivas**: En la protección de las aguas ha sido determinante el Derecho comunitario. Se puede clasificar en 2 grupos:
    - Las Directivas que fijan **valores u objetivos de calidad según los usos** a los que vaya a destinarse el agua.
    - Las Directivas que pretenden **proteger las aguas, limitando o eliminando los vertidos** de sustancias que puedan resultar contaminantes.
- **A) Autorización de vertidos**: ya no se prohíbe todo, sino que se imponen límites cualitativos y cuantitativos. Se exige la depuración previa y el control.
    - Doble lista, **lista negra** (especialmente peligrosa) y **lista gris** (menos peligrosas).

[18] Reciben el nombre de comunidad de regantes cuando sólo son agricultores.

    - Autorizables por 5 años, revocables sin indemnización (siempre que cumplan las normas ambientales y requisitos de calidad exigidos).
    - Debe tramitar la autorización Empresas especializadas en vertidos (es obligatorio su existencia).
- **B) Recuperación de costes y canon de vertidos**: principio quien contamina paga. Se recauda con el fin de proteger y mejorar.
    - La aplicación deberá hacerse de forma que incentive el uso eficiente del agua y, por tanto, que contribuya a los objetivos medioambientales perseguidos de acuerdo con el principio del que contamina paga. Es aquí donde se fundamenta la imposición de un canon destinado al estudio, control, protección y mejora del medio receptor de cada cuenca hidrográfica.
- **C) Zonas de policía (en aguas superficiales) y de protección de acuíferos subterráneos**. Se estableció una política de 100 metros en las superficiales (alrededor de los márgenes de los ríos, lagos, lagunas y embalses).
    - Requiere autorización de la Admón. Hidráulica para cualquier obra, tanto en las superficiales como en subterráneas.
    - Deben respetar las zonas de servidumbre.
- **D) Todas requieren el Estudio de Impacto Ambiental**: Toda concesión o autorización sobre el demanio hidráulico debe llevar el plan de obra a cabo.
- **E) Declaración de sobreexplotación o salinización**[19] (entra menos de la que se extrae). La declaración conlleva la limitación en las extracciones.
- **F) Reutilización de las aguas**: Si lo hace quien depura requiere autorización, si es otra concesión administrativa (ej. Si es reutilizada el agua requiere autorización, pero si es para otros usos como los campos de Golf requiere otra concepción administrativa).
- **G) Registros de aguas protegidas**: debe existir en registro en cada demarcación hidrográfica, incluyendo todas las que tienen algún destino especialmente protegible: consumo humano, especies acuáticas, usos recreativos…
    - **Es el caso de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica hay que pagar un canon por su utilización,** destinada a la protección y mejora del dominio público hidráulico.
    - El devengo del canon se producirá con el otorgamiento inicial y el mantenimiento anual de la concesión hidroeléctrica y será exigible en la cuantía que corresponda y en los plazos que se señalen en las condiciones de dicha concesión o autorización (El tipo de gravamen anual será del 25,5 por ciento del valor de la base imponible y la cuota íntegra será la cantidad resultante de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen).
- **Ley 11/2012 permite a la Junta de Gobierno sin necesidad de consulta declarar una masa de agua subterránea en riesgo de no alcanzar el buen estado cuantitativo o químico, y en ese caso constituirá una comisión de usuarios y aprobará un programa de actuación para la recuperación.**

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR Y PENAL (Ley de 1985 y Reglamento de 11/04/1986):

[19] La **salinización** es el proceso por el que, como consecuencia directa de las extracciones, se produce un aumento progresivo de la concentración salina en las aguas con claro peligro de convertirse en inutilizables

- Tipicidad de infracciones: Bienes jurídicos protegidos tanto la protección del dominio como el medio ambiente.

  -**Leves**: sanción hasta 10.000 €.

  -**Menos graves**: multa de 10000 a 50.000 €

  -**Graves**: Sanción de 50000 a 500.000 €.

  -**Muy Graves**: Sanción de 500.000 a 1.000.000 €.

- Compatible con: Deber de reponer el daño realizado, y la posibilidad de multas coercitivas de hasta el 10 % de la sanción prevista[20].
- Ley 46/99: introduce un procedimiento sumario para las infracciones leves y la posibilidad de que se adopten medidas cautelares.
- **En caso de colisión con norma penal: Principio *non bis in idem* y preferencia del juez penal.**

OBRAS HIDRÁULICAS: La Ley 46/99 crea la obra hidráulica como modalidad de obra pública.

- Puede corresponder al Estado, CCAA o EELL. En este caso se excepciona la imposibilidad del pago aplazado de la obra (**modelo alemán**).
- La Administración puede realizar la obra ella misma directamente, o a través de otras Administraciones o corporaciones de usuarios, u optar por dar una concesión (limitada a 75 años) a terceros distintos de los posibles beneficiarios, que realizan la obra a cambio de una tarifa.

TEMA 5: EL DEMANIO MARÍTIMO

EL DEMANIO MARÍTIMO: Hasta la Ley de 1866 NO hubo prácticamente preocupación por proteger el dominio marítimo. Básicamente, esta ley tuvo por objeto la **determinación, protección, utilización y policía del dominio público marítimo terrestre** y, especialmente, de la **ribera del mar.**

- La Ley 22/88, de 28 de Julio, de Costas, desarrolla las previsiones al respecto del artículo 132 de la Constitución, evitando la existencia de playas privadas y limitando las instalaciones en el dominio marítimo[21]. Además, esta ley:

- Se propuso restituir íntegramente al dominio público las propiedades privadas existentes dentro del mismo mediante una amplia operación de deslinde (compensado a los propietarios con un derecho de concesión por **30 años** prorrogable por otros 30 años).
- Se reforzó la regulación de las servidumbres marítimas.
- Y se dotó a la Admón de exorbitantes poderes de deslinde y sancionadores.
- En el ordenamiento jurídico que se establece tras la aprobación de esta Ley podemos decir que determinados usos son libres, mientras otros están específicamente regulados, aunque, en todo caso, la propiedad es siempre pública.
- **Consecuencias**: se prohibió nuevas edificaciones (pero si se podían mejorar los ya existentes); se obliga a inscribir los bienes de la zona marítimo-terrestre en el Registro

[20] Ejemplo: hacer un pozo ilegal. La administración al descubrirlo hace que cierren el pozo y deben pagar además una sanción. Si quieres construir un pozo, primero debes de solicitar la apertura a la administración pública (este problema sucede mucho en Doñana).

[21] A partir de entonces NO hay playas privadas, pero si pueden existir un uso privativo por concepciones administrativas. Incluso en las islas privadas, tampoco las playas son de demonio privado, sino público.

de la Propiedad; la reforma supone la prórroga de las concesiones otorgadas hasta un plazo máximo de 75 años…

- La STC 04/07/1991 confirma la constitucionalidad de la misma (salvo escasos preceptos relacionados con la concesión de autorizaciones y protección), y la precisión por la Ley de los conceptos recogidos en la Constitución. El legislador incluso puede ampliar dichas previsiones con finalidad lícita.
- La reforma de la Ley 22/88, por la Ley 2/2013 de 29 de mayo[22].
- La aplicación de la Ley 22/88 se encuentra con un alto nivel de urbanización del litoral y requería un ambicioso Plan de Deslindes, que a pesar de aprobarse para el período 2004/2008 no se ha llevado a cabo ante la insuficiencia de recursos asignados, y la conflictividad generada agravada por la crisis económica.
- La **Ley 2/2013 considera que la ley 22/88 estaba fuera de la realidad** y lesionaba intereses económicos generadores de riqueza y empleo, generando una gran conflictividad social. Asimismo ha sido ineficaz para proteger el litoral y ha añadido inseguridad jurídica. Por ello la Ley:
- **Clarifica el alcance tierra adentro**: temporales conocidos, núcleos de poblaciones históricamente consolidadas y determinadas salinas y cultivos.
- **Garantiza la información de los ciudadanos** que adquieren viviendas en la costa[23].
- Se mejora el derecho de los propietarios anteriores a la Ley, pasando de **30 a 75 años**, y acceso a ellas de los titulares de derecho inscritos en el Registro.
- **Estimula la actividad económica**: prórroga de hasta 75 años, aunque las contaminantes requieren informe ambiental, y se permite la transmisión de derechos mortis causa e inter vivos.
- **La zona de servidumbre de protección puede reducirse de 100 a 20 metros**.
- **Se permiten las obras de reparación y modernización de las instalaciones que no impliquen incremento de altura ni volumen** (pueden incluso tirarse para volver a ser construidas, pero el volumen debe ser el mismo. Esta situación se justifica por interés económico, dado que en caso contrario los que disfrutaban de propiedades en las playas no harían reformas).
- **STC 5/11/2015**: declara inconstitucional la remisión al reglamento de determinar el dominio público, la no inclusión de los terrenos dedicados a la acuicultura de forma artificial, etc.

- **<u>Conceptos integrantes del dominio</u>**:

A) **Riberas del mar o de las rías**: esta zona incluye:

- **La Zona marítimo terrestre**: Desde la línea de bajamar máxima a la de pleamar máxima o donde alcancen las olas en los mayores temporales conocidos[24] (no son las ordinarias). Por ello la Ley de 2013 establece que se precisará con criterios técnicos determinados reglamentariamente.

[22] La Ley de 1988 fue demasiado ambiciosa al desear que todo demonio marítimo se convirtiera en dominio público sin tener en cuenta los derechos de los particulares. En 2013, tras la nueva ley, se pone en relieve que era una ley fuera de la realidad por falta de medios y por perjudicar a particulares y a intereses económicos de ámbito nacional (ej. Chiringuitos en las playas).

[23] Muchos extranjeros compraron viviendas pensando que eran de su propiedad y en realidad eran concepciones administrativas. Este engaño era ilegítimo, por ese motivo España fue llevada a los tribunales europeos. Ahora que la nueva ley no lesiona los derechos de los extranjeros, los ecologistas están cabreados por la situación.

[24] El TC afirma que estos límites deben determinarse en la ley, pues en caso contrario podemos remontarnos a orígenes insospechados (Paleolítico….).

- **Las Playas**: zonas de depósito de materiales, tengan o no vegetación. Incluía las formadas por el viento y otras causas naturales o artificiales. La Ley 2/2013 lo limita "hasta el límite necesario para la estabilidad de la playa y de la costa".

B) **Mar territorial**: Se trata de una zona fijada en 6 millas y que se extendió a 12 millas náuticas a efectos de pesca y de represión del contrabando.

- La medición del mar territorial se hace en su línea interior a partir de la línea de bajamar escorada.
- Su línea exterior está determinada por una línea trazada de modo que los puntos que la constituyen se encuentren a una distancia de 12 millas náuticas medidas desde los puntos más próximos de las líneas de base. Ambas líneas generan, por un lado, el inicio del mar territorial y, por otro, el concepto de aguas interiores sobre las que las CCAA asumen competencias en materia de pesca.

C) **Recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental**: En cuanto a la zona económica y la plataforma continental, el Estado español tiene sobre esta zona derechos soberanos a los efectos de exploración y explotación de los recursos naturales del lecho y del subsuelo marino.

- Comprende 200 millas.
- Además, posee la competencia para regular la conservación, exploración y explotación de tales recursos (libertad de paso, tendidos de cables…).
- Son aguas internacionales y los Estados solo tienen efectos en materia económica (explotación de los recursos). Si hay conflictos entre Estados deben solventarse por reglas internacionales.

D) **Demanio marítimo por definición legal**: Artículo 4 de la ley lo extiende: accesiones, acantilados, terrenos ganados al mar, etc.

PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA

A) **Indisponibilidad y recuperación posesoria:** La indisponibilidad comprende la trilogía clásica de las reglas de protección del dominio público: Inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad.

A) Dicha titularidad se impone a cualquier acto administrativo provocando su nulidad si la desconoce.

B) Estas normas protectoras se hacen operativas a través de la **facultad de recuperación posesoria de oficio y en cualquier momento** sobre dichos bienes.

C) Se prohíbe a los Jueces la admisión de interdictos contra las resoluciones que dicte la Admón del Estado en ejercicio de sus competencias.

B) **Deslinde:** El procedimiento de deslinde puede iniciarse de oficio o a petición de interesado, suspendiéndose el otorgamiento de autorizaciones y concesiones. Asimismo, la Ley de costas regula una serie de **normas sobre su inscripción en el Registro de la Propiedad**:

- **Efectos del deslinde**: Declara la posesión y la titularidad dominical. Prevalece sobre el Registro de la Propiedad y es suficiente para proceder a la rectificación del mismo (se obligó al Estado a deslindar toda la costa).
- La Ley 2/2013 obliga a la inmatriculación del dominio.
- **¿Art. 24 Constitución?**: STC: Lo admite puesto que existe la posibilidad de recurrir el deslinde, vía Contencioso Administrativo o vía civil (por tanto NO existe indefensión y no se vulnera este derecho fundamental)[25].

[25] La jurisdicción civil deberá aplicar también la normativa administrativa. Pero gracias a estos tribunales se puede optar por indemnizaciones o para perpetuar su uso y disfrute hasta finalizar la concepción administrativa.

- **Reglas de inmatriculación**: Si la finca es colindante ha de presentar un certificado acreditativo de no invasión. Si no lo es, ha de señalarla en el plano, y si el Registrador[26] sospecha debe comunicarlo a la Administración del Estado.
- Ley 2/2013, permite a los afectados por el deslinde que antes tuviesen derechos un derecho de ocupación y aprovechamiento de oficio y automático, por 75 años.
- Por Orden Ministerial puede declararse dentro del deslinde una zona de regresión grave; esto permite NO otorgar ningún nuevo título de ocupación y realizar actuaciones específicas de protección, conservación o restauración.

C) La **Potestad sancionadora** (cabe acción pública): la Administración posee potestad sancionadora:

- Tipificación en faltas **leves** (6 meses de prescripción) y **graves** (2 años de prescripción).
- En cuanto a la reparación del daño causado, el infractor estará obligado a la restitución de las cosas y reposición a su estado anterior, con la indemnización de daños irreparables y perjuicios causados. Esta obligación prescribirá a los 15 años.
- **Autoría múltiple**: Se castiga a todas las partes: El dueño, el promotor, el constructor y el técnico. También los funcionarios que informaron favorablemente y las autoridades y miembros de órganos colegiados que lo permitieron.
- **Procedimiento**: acción pública y suspensión de obras en curso.
- **Sanciones**: Graves hasta 300.000 €, y leves hasta 60.000 €, obligación de restituir y revocación de títulos. Para las graves sanciones accesorias de publicidad.
- **Multas coercitivas**: 20 % de la sanción prevista.

LIMITACIONES Y SERVIDUMBRES

A) **Servidumbre de tránsito**: 6 metros desde límite interior de ribera del mar (ampliables a 20 metros en lugares de tránsito difícil o peligroso).

- Esta zona deberá dejarse permanentemente expedita para el paso público peatonal y para los vehículos de vigilancia y salvamento (salvo en espacios especialmente protegidos).

B) **Servidumbre de acceso público y gratuito al mar**: en la longitud y anchura que demande la naturaleza y finalidad del acceso (sin que se permitan obras o instalaciones que interrumpan el acceso al mar, salvo solución alternativa que lo garantice)[27].

C) **Servidumbre de protección**: Esta servidumbre impide determinados usos y construcciones en todos los predios sirvientes afectados, y recae sobre una zona de 100 metros desde el límite interior de la ribera (ampliable otros 100). La ley distingue 3 tipos de actividades:

- Permitidas: Cultivos, plantaciones, deporte al descubierto.
- Prohibidas: Edificaciones, construcciones, vallas publicidad, etc. (No obstante, podrán ser excepcionalmente autorizadas por razones de utilidad pública)[28].
- Sometidas a autorización: restantes.

D) **Zona de influencia**: comprende los 500 metros desde el límite interior de la ribera. Previsión suficiente de aparcamientos, y no pantallas arquitectónicas (la densidad de edificación debe ser la media del municipio)[29].

---

[26] Se le faculta de ciertos poderes, incluso algunos demasiado extraños como tramitar la nacionalidad de los extranjeros.

[27] Afecta a propietarios que posean numerosas hectáreas de una playa. Cada 500 metros deberán de conceder una servidumbre (si es de canto rodados) o cada 50 metros si es un lugar de paso peatonal.

[28] Así se previene la erección de nuevas construcciones. El truco reside en colocar pistas deportivas al aire libre y piscinas para ganar terreno, pues están permitidas (mientras carezcan de vestuarios). Lamentablemente las vallas del Ministerio si son permitidas para promocionar la obra que hace el ejecutivo.

[29] Es decir, si el municipio tiene de media 3 plantas, sólo podrá construirse edificios con este número de plantas, pero no rascacielos. Así se previene que ocurra como en Benidorm.

E) **Otras**: limitaciones de extracción de áridos, vertidos, derecho de tanteo sobre extracciones y posible expropiaciones.

USOS Y APROVECHAMIENTOS: se dan las más variadas formas de utilización:

A) **Utilización directa por la Administración**: Puertos, estaciones, arsenales. Se prevé la posibilidad de las **Reservas** (para el cumplimiento de fines de su competencia) y las **Adscripciones** a las CCAA (con la finalidad de que éstas puedan construir puertos o vías de transporte de su titularidad, sin que el plazo de las concesiones que se otorguen pueda sobrepasar los 30 años).

B) **Usos comunes a favor de los particulares**: se rigen por los principios de libertad, igualdad y gratuidad. Por ejemplo, Pasear, bañarse, navegar, etc.

C) **Usos comunes especiales**: Son definidos como aquellos que tengan especiales circunstancias de intensidad, peligrosidad o rentabilidad o que requieran de la ejecución de obras e instalaciones. Están sometidos a autorización:

- Sólo los que no puedan tener otra ubicación.
- Garantía de eliminación de residuos.
- Acceso público: Quedan prohibidas las acampadas en la playa.
- No suponen cesión de facultades demaniales.

D) **Usos privativos**: Los usos comunes especiales, en cuanto den lugar a usos privativos, requieren autorización o concesión:

1) Sometidos a autorización:

- Circunstancias especiales de intensidad, peligrosidad o rentabilidad.
- Instalaciones desmontables o muebles.
- Vertidos: garantizar eliminación.
- Personales: no transmisibles inter vivos.
- Revocables sin indemnización.
- No inscribibles en Registro de la Propiedad.
- Límite temporal: no más de 4 años. Revocables sin indemnización, salvo daños.

2) Sometidos a Concesión:

- Obras o instalaciones no desmontables (debe solicitar las licencias correspondientes)
- Transmisibles inter vivos, con control de la Administración, y mortis causa si lo notifican en 4 años desde el fallecimiento.
- Rescate: indemnización.
- Inscribible en Registro de la Propiedad y en el registro de usos de dominio público.

PESCA Y CULTIVOS MARINOS: La pesca es un uso común general, que se convierte en uso común especial cuando se hace profesionalmente.

- Entre los aprovechamientos especiales que constituyen un uso común general, **la pesca**, como actividad profesional, está sujeta a diversas autorizaciones o licencias de policía.
- Art. 149.1.19 CE: la Competencia es exclusiva del Estado.
- La Ley 3/2001 de Pesca Marítima reitera la competencia exclusiva del Estado y tiene por objeto el establecimiento de la normativa básica de ordenación del sector pesquero.
- La STC 06/12/1983: Las CCAA tienen las competencias de inspección y sanción, jurados marítimos y vigilancia sanitaria.

- Cada día mayor importancia de los **cultivos marinos** (acuicultura). Normativa preconstitucional y Ley 23/84 de Cultivos Marinos: Regula el carnet de mariscador, autorizaciones para cultivos marinos en terrenos particulares y concesiones cuando impliquen obras fijas en el mar. En materia de infracciones y sanciones remite a la Ley de Pesca.
- **Procedimiento**: a solicitud del interesado, se requieren todos los informes simultáneamente, si no se emiten en un mes se entienden positivos. Esta regla, ni el **silencio positivo** (recuerda que lo negativo en principio es excepcional) se produce si se requieren obras en el mar, toma de aguas ni desagües, ni licencias municipales.

LOS PUERTOS:

- **Regulación**: Ley 27/92, modificada por la Ley 62/97, y por la Ley 4 8/2003 de régimen económico y prestación de servicios de interés general.
- **Clasificación:** hay que distinguir:
    - los puertos **militares** (competencia del Ministerio de Defensa).
    - Los puertos **civiles** (adscritos al Ministerio de Fomento o sus equivalentes en CCAA):
        - **Comerciales.**
        - N**o comerciales**: pesqueros, de refugio y deportivos.
- **Competencia (148.6 y 149.1.20 CE)**: los puertos son materia compartida entre Estado (puertos militares, de interés general y comerciales) y CCAA (puertos de interés local y no comerciales, es decir de refugio y deportivos).
    - La pérdida del carácter de interés general hace que pasen a las CCAA).
    - A pesar de ello los de las CCAA podrán desarrollar actividad comercial si les autoriza el Estado.
- **La organización y gobierno de los puertos de interés general:** Las competencias que corresponden a la Admón del Estado sobre los puertos e instalaciones de interés general son ejercidas por el Ministerio de Fomento a través del ente Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias[30]:

1) **Puertos de Estado**: es un ente de Derecho público, que asume funciones de holding sobre las Autoridades Portuarias. Entre sus competencias están:
    1. La coordinación y control de la eficiencia del sistema portuario estatal.
    2. La ejecución de la política portuaria del Gobierno.
    3. La aprobación de la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias.
    4. Proponer la inclusión en los PGE de las aportaciones para inversiones en obras e infraestructuras de las Autoridades Portuarias.
    5. Garantizar la autofinanciación del sistema portuario y a potenciar el marco de la leal competencia entre los puertos de interés general
2) **Autoridades portuarias**: Las Autoridades Portuarias están al frente de cada puerto de interés general o, cuando sea necesario, en puertos de competencia del Estado y ubicados en una misma CCAA. Cada Autoridad Portuaria es una Entidad de Derecho público que somete su actuación al Derecho privado, salvo en el ejercicio de funciones de poder público, lo que implica fundamentalmente:

[30] El Estado gestiona sus Puertos a través del ente "Puertos del Estado", y en cada uno de ellos mediante la "Autoridad Portuaria"

6. La conversión de las tasas y precios públicos en precios privados.
7. La exclusión de los servicios portuarios de la consideración de servicios públicos.
8. Y la aplicación del Derecho privado a su personal, al régimen de contratación y a la gestión patrimonial.
9. En la organización de las Autoridades Portuarias se integran tres tipos de órganos: de gobierno (el Presidente, Vicepresidente y el Consejo de Administración), de gestión (el Director técnico) y de asistencia (el Consejo de Navegación del Puerto).
10. Cada Autoridad Portuaria es una Entidad de Derecho Público que funciona con autonomía, sometida al derecho privado, salvo cuando ejerce funciones de poder público. Tras la reforma de 1997, son las CCAA las que nombran a los Presidentes de la Autoridad Portuaria y a los miembros de su Consejo de Administración. Participan también sectores empresariales y sindicales, y los municipios.

- Los **puertos autonómicos** gozan del derecho de **Adscripción** sobre el dominio público marítimo que sigue siendo de titularidad estatal.

11. Además de dominar la gestión de los puertos de interés general de competencia y titularidad estatal, las CCAA tienen competencia sobre los puertos que no son de interés general: de pesca, abrigo o deportivos y comerciales.
12. Sin embargo, como el dominio público marítimo terrestre, ocupado por un puerto de competencia de una CA, sigue siendo de titularidad estatal, a estos efectos se ha inventado la figura de la **adscripción** a fin de que la CA pueda desarrollar sobre aquel la gestión de la actividad.
13. La adscripción supone que **la porción de dominio público adscrita se mantendrá en la titularidad del Estado, correspondiendo a la CA la utilización y gestión de la misma**. En todo caso, el plazo de las concesiones no podrá ser superior a treinta años. A estos efectos, los proyectos de las CCAA deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado.

PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS Y UTILIZACIÓN DEL DEMANIO PORTUARIO: La Ley de 2003 supone la liberalización de los servicios portuarios, buscando una mayor participación privada y su auto financiación. El concepto de servicio portuario se modifica hasta el concepto más amplio de "servicios prestados en los puertos de interés general". La ley los clasifica:

- **a) Servicios portuarios**:
  - Servicios generales (que se prestan por la Autoridad portuaria por imposición de la Ley, se ofrecen sin necesidad de solicitud a todos los usuarios).
  - Servicios básicos (Se prestan a solicitud de los usuarios por operadores privados con licencia, y en régimen de competencia). Estos servicios se clasifican en 5 grupos:
    - 1) Servicio de practicaje.
    - 2) Servicios técnico-náuticos.
    - 3) Servicios al pasaje.
    - 4) De manipulación y transporte de mercancías.
    - 5) Y de recepción de desechos generados por los buques.
- **b) Servicios comerciales y otras actividades**.
- **c) Servicios de señalización marítima**.

LA UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO: Sobre el dominio público portuario, pueden concederse:

- Autorizaciones: para muebles e instalaciones desmontables, por período máximo de 3 años.
- Concesiones: para instalaciones no desmontables, con límite de 35 años.

- El **procedimiento** para el otorgamiento de concesiones se inicia a instancia de particular y la Autoridad portuaria deberá iniciar un trámite de competencia de proyectos.
- En la **modificación** de las concesiones, la Ley diferencia las modificaciones sustanciales de las que no lo son.
- La **transmisión** de las concesiones se sujeta a autorización previa, al cumplimiento de las condiciones mínimas previstas en la Ley y, en particular, a la garantía de libre competencia.

TEMA 6: LOS MONTES Y LA PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA[31]

1) ANTECEDENTES:

- Ordenanzas de Javier de Burgos (1833): Protección de los públicos, libertad para los privados.
- Ley de 1863 y RD de 1865: Inalienabilidad.

2) SISTEMA ACTUAL:

- Ley 08/06/1957: La Ley de Montes de 1957 aseguraba una fuerte intervención administrativa tanto sobre los montes públicos como los particulares, fundamentalmente en materia de repoblación.
- Reglamento de 22/02/62.
- Constitución Española de 1978:
  - Art. 149.1.23: Reserva al Estado la competencia de Legislación **básica** sobre protección medio ambiente y montes.
  - Art. 148.1.8: faculta a las Comunidades Autónomas competencias exclusivas en materia de montes y aprovechamientos forestales.
- Ley 4/89 de 27/03 de Conservación de Espacios Naturales y Flora y Fauna Silvestres.
- Comunicación Comisión Europea 18/11/1998: se hace hincapié en la necesidad de un tratamiento integral de la conservación y explotación de los montes, y coordinación. R.D. 203/2000 crea el Consejo Nacional de Montes.
- ***Ley de Montes 43/2003, de 21 de noviembre***: El objeto de esta ley es GARANTIZAR LA CONSERVACIÓN y PROTECCIÓN DE LOS MONTES ESPAÑOLES, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional.
  - Dota de un marco legislativo básico.
  - Es aplicable a todos los montes españoles, y es subsidiaria de la normativa sobre espacios naturales protegidos y vías pecuarias que atraviesen o limiten con montes.

[31] El Bien jurídico protegido es el MEDIO AMBIENTE.

- Justifica el intervencionismo administrativo sobre los montes con independencia de su titularidad, dado el reconocimiento del beneficio para la sociedad de estos recursos[32].
- Se rige por los principios de SOLIDARIDAD COLECTIVA, COHESIÓN TERRITORIAL y PUBLICIDAD (hay que proporcionar información y permitir a los ciudadanos el conocimiento de los datos referidos a los recursos forestales).

- **LEY 10/2006 de reforma de la Ley de Montes**: La Ley se justifica en las deficiencias e insuficiencias que se han podido detectar en la Ley de 2003.
  - Rescata competencias en la gestión de montes estatales: Estado dicta las Directrices Básicas Comunes de ordenación y aprovechamientos, y las CCAA las instrucciones.
  - Respeta la distribución de competencias entre el Estado y demás AAPP.
  - Prohibición de cambio de uso en montes quemados durante 30 años.
  - Amplia los terrenos que tienen consideración de montes y las clases de montes.
  - Crea la nueva figura de "Monte protegido"[33].
  - Se refuerza la lucha penal contra incendios: figura del Fiscal de Medioambiente, encargadas de la investigación y persecución de delitos medioambientales.
  - Otras medidas para la mejor sostenibilidad: limitación de entrada de vehículos, regulación del uso social, "creación del certificado forestal" (comercio de productos forestales de forma sostenible), etc.
  - Se hace una nueva regulación del Catálogo de Montes de Utilidad Pública y otros registros.
- **Ley 21/2015 de 20 de Julio de reforma de la Ley de Montes:** se realizan nuevas modificaciones para tener gestionar de forma sostenible de las masas forestales españolas.
  - Consideración de los montes como "infraestructuras verdes", como sistemas naturales prestadores de servicios ambientales.
  - Imbricación en el mundo rural, perfeccionando el equilibrio entre los pilares económico, ecológico y social.
  - Concepto de multifuncionalidad de los montes, pues cumplen simultáneamente con varias funciones: económicas, ecológicas, sociales y culturales.
  - En cuanto al ámbito de aplicación de la ley, se determina que los terrenos agropecuarios que se dediquen temporalmente a cultivos de especies forestales estarán sometidos a esta Ley de Montes.

3) CONCEPTO DE MONTE: El art. 5 de la Ley de Montes considera montes a toda "tierra en que vegetan especies…..espontáneamente o procedan de siembra o plantación, que cumplan o puedan cumplir funciones ambientales, protectoras, productivas, culturales, paisajísticas o recreativas".

- Por extensión legal son montes otros terrenos en que NO habitan ninguna de las especies mencionadas, como los terrenos yermos, Las construcciones e infraestructuras destinadas al servicio del monte y los terrenos agrícolas abandonados.
- En cambio, NO son montes los terrenos urbanos y los terrenos destinados a cultivo agrícola.
- **Clases**:

  A) **Públicos**: son pertenecientes a las Administraciones Públicas (Estado, CCAA y EELL).

[32] A diferencia de la Ley de Costas y de la Ley de Agua, se respeta más la titularidad de los particulares y no se pensó en expropiar todos ellos (como el caso de las costas). No obstante, a los propietarios se les obliga a conservar dichos montes (prohibición de quemar montes para luego urbanizarlos, hay que esperar 30 años para que luego pueda ser urbanizable).

[33] La declaración de **monte protector** o **monte protegido** comporta la aplicación de determinadas reglas a su gestión, independientemente de la titularidad del monte: Si es **protector** se buscará la máxima estabilidad de la masa forestal; si es **protegido**, se busca su mantenimiento en un estado de conservación favorable.

- **De Dominio Público (Demaniales)**: uso público, utilidad o servicio público, o CATALOGADOS de utilidad pública[34].
- **Patrimoniales**: todos los que NO son de dominio público (art. 11 del Reglamento).
  - Los ***montes vecinales o parroquiales*** *en mano común* tienen naturaleza especial derivada de su propiedad en común, sujeta a las limitaciones de indivisibilidad, inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad.

B) **Privados o de particulares**: son los pertenecientes a personas físicas o jurídicas de Derecho privado, ya sea individualmente o en régimen de copropiedad. Son propiedades privadas especiales, pues existe **INTERVENCIONISMO** en esas propiedades.

- En ambos tipos se califican como tales por las CCAA, en función de sus características y valores medioambientales, y se inscriben por expediente que tramitan las CCAA, con audiencia de los propietarios, y del ente en que se ubican.
- **Montes Protectores**: máximo nivel de intervencionismo. Ciclo hidrológico y otros.
  - Pueden ser declarados montes protectores los que determine la CA siempre que:
    1) Contribuyan a la diversidad biológica.
    2) Formen parte de espacios naturales protegidos.
    3) Estén incluidos dentro de las zonas de alto riesgo de incendio.
    4) O tengan valores forestales de especial significación.
- **Montes Protegidos** (de especial protección): por diversidad biológica, especies protegidas, red natura 2000, zonas de alto riesgo de incendios o valores forestales de especial protección.
  - La figura de los **montes protegidos** se aplica a aquellos que:
    1) Contribuyan a la diversidad biológica.
    2) Formen parte de espacios naturales protegidos.
    3) Se encuentren en zonas de alto riesgo de incendio.
    4) O tengan valores forestales de especial significación.
- La declaración de un monte como protector o protegido comporta la aplicación de determinadas reglas en su gestión, independientemente de la titularidad del monte:
  - Si es protector, se buscará la máxima estabilidad de la masa forestal, NO se puede fragmentar y habrá que orientar los métodos selvícolas aplicables al control de la erosión, los incendios, daños por nieve, inundaciones.
  - Si es protegido, la gestión deberá orientar su mantenimiento en estado de conservación favorable o, en su caso, a restaurar los valores que motivaron la declaración como tal.

4) RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES PÚBLICOS: La Ley de montes de 2003 aplica a los montes públicos el mismo régimen de protección y utilización del dominio público.

- Los titulares de los montes demaniales deben INVESTIGAR la situación de sus terrenos para comprobar si pertenecen al dominio público forestal. Para ello, podrán recabar todos los datos e informes que se consideren necesarios, y podrán ejercer la potestad de recuperación posesoria en cualquier tiempo.
- La Administración tiene la facultad de DESLINDAR que deberá iniciarse de oficio o bien a instancia de los particulares interesados. El deslinde supone la delimitación del monte y declara con carácter definitivo su estado posesorio, a reserva de lo que pudiera resultar de un juicio declarativo de propiedad.

[34] Todos ellos deben estar recogidos en un catálogo.

- A efectos registrales, el deslinde será título suficiente para la inmatriculación del monte, para la inscripción de rectificación de la descripción de las fincas afectadas y para la cancelación de las anotaciones practicadas.
- No obstante, NO será título suficiente para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros a que se refiere el art. 34 de la Ley Hipotecaria (terceros que adquieren propiedades con buena fe).
- En cuanto a la **utilización** de los montes públicos, la Administración gestora de los montes demaniales podrá dedicar al uso público los montes de su propiedad. Se exige que se realice sin ánimo de lucro y de acuerdo con la normativa vigente.
- Los montes pueden someterse al **régimen de concepciones administrativas** siempre y cuando las actividades respeten la normativa (se exige informe favorable del órgano forestal de la Comunidad Autónoma).
- También se prevé que los montes puedan ser objeto de usos especiales por su intensidad, peligrosidad o rentabilidad.

- **MONTES CATALOGADOS DE UTILIDAD PÚBLICA:** La Ley de Montes de 2003 hace del Catálogo de Montes de Utilidad Pública un instrumento capital de su defensa y gestión.
  - En Catálogo se recogen la Relación de Montes propiedad de la Administración considerados de utilidad pública. No enajenables. Se trata de una utilidad pública específica y concreta relacionada con su valor natural (Art. 13 de la Ley).
  - Se inscriben por las CCAA mediante un procedimiento de declaración, con audiencia del ente propietario (Las CCAA también deben notificar a este registro las resoluciones administrativas y sentencias judiciales firmes que se hayan efectuado en su territorio y conlleven modificaciones en el catálogo).
  - La **exclusión** del Catálogo se ajustará a los mismos trámites y sólo procederá cuando el monte haya perdido las características por las que fue catalogado o en el supuesto de su desafectación del dominio público.
- **PROTECCIÓN Y FORMAS DE UTILIZACIÓN DE LOS MONTES PUBLICOS:** Los montes de dominio público forestal son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y NO pueden sujetarse a tributo alguno (no puede estar sujeto a IBI, ni a impuestos registro de la propiedad…).
  - Potestades de investigación y recuperación de oficio en cualquier tiempo.
  - Deslinde:
    - Se inicia de oficio o a solicitud de particular o Entidad propietaria.
    - Se publica en BOE y Ayuntamientos: Emplazamiento a colindantes al apeo (notificación de conocidos).
  - Resolución se publica y notifica.
  - Impugnación: Jurisdicción Contenciosa-Administrativa y Jurisdicción civil. Actos separables.
  - Se procede al amojonamiento definitivo, cuando el acto sea firme.
  - La resolución de deslinde es suficiente para inscribir en el Registro de la Propiedad.
  - Protección frente a actuaciones urbanísticas: previo informe de la Administración forestal, que será vinculante si se trata de catalogados o protectores.
  - Protección de montes patrimoniales: Deslinde y prescripción sólo por más de 30 años[35].

[35] Si cabe la prescripción adquisitiva, pero ésta sólo se admitirá únicamente frente a ellos la usucapión mediante la posesión en concepto de dueño, pública, pacífica e ininterrumpidamente durante 30 años. Finalizados esos 30 años, volverá a dominio público.

5) RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS MONTES PRIVADOS: La Ley de Montes de 1957 estableció diversas medidas intervencionistas:

1) El aprovechamiento de todo monte, fuera catalogado o de propiedad particular, se realizaría dentro de los límites que permitieran su conservación y mejora.

2) El aprovechamiento de los montes particulares podría ser sometido a la intervención de la Administración forestal.

3) Y se contemplaban también repoblaciones obligatorias de los montes de propiedad particular.

- En la Ley de Montes de 2003 se mantuvo la intervención administrativa en función de la calificación de un monte privado como protector. A los montes sujetos a una especial protección se le impondrán limitaciones en su gestión y aprovechamiento por los propietarios.
- Sobre los montes privados de pequeña superficie, la Administración autonómica sólo dispone de otras formas de intervención que las que se derivan de los poderes generales de policía para garantizar su seguridad y prevención.
- Desde 2003, hay que diferenciar los montes PROTECTORES y los montes PROTEGIDOS (ver arriba).

6) UTILIZACIÓN: Existen 3 clases de Usos:

- Públicos.
- Especiales: exigen previa autorización con informe favorable del órgano forestal. Por ejemplo un coto de caza.
- Privativos: requiere concepción administrativa e informe previo y favorable.

7) ORDENACIÓN Y APROVECHAMIENTOS FORESTALES: El Art. 3 de la Ley regula la gestión sostenible y garantiza la función social que deben cumplir estos bienes:

A) **Estrategia forestal española**: es la política forestal definida por el Ministerio del Medio Ambiente para realizar un diagnóstico del sector forestal español (incluyendo previsiones de futuro y sentando directrices que permiten articular la política forestal).
   - Las CCAA pueden participar si lo desean en el diseño de este análisis.
   - Una vez concluido debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.
   - Como desarrollo de esta debe elaborarse el Plan Forestal Español, y las Instrucciones Básicas adaptadas a los criterios de Red Natura 2.000.
   - En esta estrategia se recoge más directrices que en la normativa básica estatal.

B) **Plan Forestal Español**: es un instrumento de planificación a largo plazo de la política forestal, que desarrollará la Estrategia Forestal. Su elaboración corresponde igualmente al Ministerio del Medio Ambiente con la participación de las CCAA.
   - Debe ser aprobado por el Consejo de Ministros.
   - El Plan será revisado cada 10 años (puede hacerse antes si las circunstancias lo aconsejan).

C) **Directrices Básicas Comunes**: sirven para dictar normas que integren los aspectos ambientales con las actividades económicas, sociales y culturales.
   - Su finalidad es conservar el medio natural, generar empleo y colaborar al aumento de la calidad de vida de la población rural.
   - Deben ser aprobadas por el Gobierno central, previa consulta a los órganos de participación y a las CCAA.

D) **Planes de Ordenación de Recursos Forestales o PORF (CCAA)**: tienen carácter obligatorio y ejecutivo en los preceptos previstos en la Ley e indicativo en los demás.

- Deben formularse cuando las condiciones de mercado de los productos forestales, los servicios y beneficios generados por los montes o cualquier otro aspecto de índole forestal sean de especial relevancia socioeconómica.
- El PORF NO es necesario si existe un plan de ordenación de recursos naturales que abarque el mismo territorio forestal.

E) **Ordenación de los Montes**: son Proyectos de ordenación de montes y planes dasocráticos, elaborados por los órganos forestales de las CCAA.

- Desde 2006, han de ser dirigidos y supervisados por profesionales con titulación forestal universitaria.
- Su contenido se determina en las Directrices Básicas Comunes.

F) **Objetivos**: Conseguir la máxima estabilidad forestal y el mantenimiento de un estado de conservación favorable o la restauración de los valores.

G) **Aprovechamientos forestales**: Corresponden al titular del monte (incluido los frutos espontáneos). No obstante, el propietario está sujeto a un control preventivo en función de la clase de aprovechamiento, del que excluye los aprovechamientos no maderables o leñosos y de pastos no sujetos a licencia.

- Los aprovechamientos maderables se regularán por la CA si están gestionados por ella.
- Si hay Plan requiere previa comunicación al órgano forestal y si no lo hay debe solicitarse autorización previa.

8) CONSERVACIÓN Y RECUPERACIÓN DE LOS MONTES

- **Protección frente al uso urbanístico**: se exige informe vinculante de la Administración forestal competente, si afecta a montes catalogados o protectores (para prevenir el sacrificio de los montes en aras al uso urbanístico, tantas veces especulativo).
- **Plan Nacional contra erosión y la desertificación**.
- **Plan Nacional de Actuaciones Prioritarias de Restauración Hidrológica Forestal**. En 2015 se introduce la previsión de inundaciones o intrusiones de nieve a poblaciones.
- **Incendios**: Normas tanto de REPRESIÓN (limitación o prohibición de tránsito en los montes) como de PREVENCIÓN y responsabiliza a todas las Administraciones Públicas[36].
- **Se otorga poderes extraordinarios al Director Técnico de la operación**, que tiene amplias facultades (la circulación por caminos privados, la utilización de aguas, etc.), incluso sobre las propiedades privadas (podrá acceder sin previo aviso en caso de urgencia), garantizándose su defensa jurídica y la de su personal por la Administración.
- Se establece la posible **declaración de zona de alto riesgo**.
- Existe la Prohibición de nuevo uso por 30 años, salvo que ya estuviese prevista (así se evita el quemar para construir).
- El uso social del monte también podrá regularse por las Administraciones competentes.
- En 2015 se establece la obligación de actuación coordinada Estado – Comunidades Autónomas (ej. En la creación de puestos avanzados).

9) FOMENTO FORESTAL: existen las siguientes medidas:

- **Incentivos económicos**: subvenciones y créditos bonificados (tendrán prioridad los montes que se encuentren ubicados en una zona de alto riesgo de incendio)[37].

[36] Cuando exista incendio, las AAPP deben responder y buscar al responsable.

[37] Así se motivan a los particulares a repoblar sus tierras.

- Estos incentivos están vinculados a la gestión forestal sostenible.
- **Vías**: Subvención al propietario, Contrato con el propietario o Inversión directa por la Administración.
- **Otras medidas**: creación de fundaciones, asociaciones y cooperativas de iniciativa social con fines forestales, que pueden acogerse a los beneficios de la Ley de Fundaciones.
- Ley 2015: introduce las **sociedades forestales**: que es un modelo de gestión forestal privada para gestionar una agrupación de montes y gestionar con escala sus recursos.

10) POTESTAD SANCIONADORA:

- Infracciones: Se describen las conductas y se califican en **leves**, **graves** o **muy graves** en función del daño (tiempo para recuperación).
- Prescripción:
    - Muy graves: 5 años (infracciones) / 3 años (sanciones).
    - Graves: 3 años (infracciones) / 2 años (sanciones).
    - Leves: 1 años (infracciones) / 1 años (sanciones).
- Sanciones: se establecen multas de 100 a 1000, de 1001 a 100.000, y de 100.001 a 1.000.000 €, así como el Decomiso[38] y la obligación de restaurar el daño causado (Si no es posible, la Administración podrá requerir la indemnización correspondiente).
- Antes del inicio del procedimiento se pueden adoptar medidas cautelares y provisionales.

11) PARQUES Y ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS:

- Art. 45 CE: reconoce el derecho al medio ambiente.
- Art. 149.1.23 CE: establece que la **Legislación básica** es competencia del Estado.
- Órgano: creación de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza; con los Comités de Espacios Naturales.
- Protegidos y de Flora y Fauna Silvestres.
- Objetivo: todo patrimonio natural que sea público[39], pero sólo con medidas como la implícita declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios y facultad de tanteo en las transmisiones.
- **Principios**: La más reciente regulación articula y consolida una serie de principios, conformes con el ordenamiento internacional, que muestran la consolidación de la visión integral de la protección de la naturaleza y la superioridad jerárquica de la normativa ambiental frente a la ordenación territorial y urbanística:
    - Mantener los procesos ecológicos esenciales.
    - Conservar y restaurar la biodiversidad y de la geodiversidad.
    - Garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural (Utilizar de forma ordenada los recursos).
    - La protección ambiental es el superior jerárquico frente a la ordenación territorial y urbanística.

[38] Pena que consiste en la incautación por parte del Estado de mercancías o instrumentos causa de delito.

[39] NO es como en la ley de costas y la ley de agua, donde hay que expropiar esas tierras para que sean de dominio público, más poder ejercer el derecho de tanteo.

- La prevención de los problemas emergentes como consecuencia del cambio climático.

- **Clases**:
  - **Parques Nacionales**: se regula mediante Ley de Cortes Generales, pues es de interés general para toda la Nación.

- La Ley se muestra a favor que la Gestión de los Parques sea competencia Estatal. (Ojo: STC 102/95, conllevó su regulación mediante Ley 41/97, que modifica la Ley 4/89, y posterior STC 194/2007).
- Actualmente Ley 30/2014 de Parques nacionales establece que:
  - Declaración por Ley de Cortes, pero a iniciativa de CCAA.
  - Gestión y organización: corresponde a las CCAA, aunque el Estado puede intervenir en caso de "conservación desfavorable"[40].
  - Consejo de Red de Parques Nacionales: es un órgano consultivo.
  - Las Comisiones Mixtas de Gestión están asistidas por Patronatos.
  - El Director Conservador es un funcionario nombrado por CCAA.

B) **Espacios naturales protegidos**: la declaración y la gestión corresponde exclusivamente a la CCAA (lógicamente cuando se encuentre en su territorio).

- La declaración puede afectar tanto a propiedades públicas como privadas. No obstante, la Ley aspira a que sean de titularidad pública.
- Una vez aprobados, los Planes serán obligatorios y ejecutivos, siendo sus efectos los que establezcan sus propias normas.
- La Ley de 1989 preveía los siguientes tipos:

a) **Parques Naturales**: Áreas Naturales. Se pueden limitar aprovechamientos y limitar visitantes.

b) **Reserva Natural**: Protección de un ecosistema o elementos biológicos. Limitación de explotación de recursos.

c) **Monumento Natural**: singularidad, rareza o belleza.

d) **Paisaje Protegido**: valor estético o cultural (es la imagen lo que se protege).

C) **Técnicas de protección**:

- Espacios Naturales sometidos a régimen de protección preventiva.
- Planes de Ordenación de Recursos Naturales (aprobados por CCAA):

A) Obligatorios y ejecutivos.
B) Elaboración con participación: Audiencia, información pública y consulta.
C) Iniciado el procedimiento de declaración: NO actos que transformen o imposibiliten la protección.
D) Toda licencia o autorización requiere informe favorable.

D) **La Ley 2007 y 2015 tras STC 87/2013 permite otras posibles figuras:** De hecho la nueva Ley sólo fija un marco general regulador.

A) Si son el medio marino corresponde al Estado.

B) El legislador ha propuesto la creación de una **Estrategia estatal de infraestructura verde** y de la conectividad y restauración ecológicas. Dicha Estrategia tendrá por objetivo marcar las directrices de identificación y conservación de los elementos del territorio que componen la infraestructura verde del territorio español.

C) Potestad Sancionadora en la materia de protección de la Naturaleza.

[40] Si se declara parque nacional a un territorio, el Estado puede intervenir en ese territorio de la CCAA, por ese motivo rara vez, éstas solicitan transformar un parque en parque nacional. No obstante, hay que recordar que pese a transformarse en esta categoría, el estado siempre puede intervenir en casos excepcionales con el art. 155 CE si se excede de competencias de las CCAA.

D) Faltas leves, graves, y muy graves.

E) Deber de reparar el daño causado y multas coercitivas para conseguirlo.

F) Ley 33/2015, tipifica infracciones, pero las CCAA pueden tipificar nuevas conductas.

ATENCIÓN: Los Temas del VII al X están excluidos en el examen

---

TEMA XI: LAS BASES ESTATALES DEL DERECHO URBANISTICO Y LA LEY DEL SUELO (LEY 8/2007) Y LA REHABILITACIÓN URBANA (LEY 7/2015)

1) CARACTERÍSTICAS DEL ORDENAMIENTO URBANÍSTICO VIGENTE: Nuestro ordenamiento jurídico en materia de urbanismo ha sido controlado por múltiples cambios políticos entre Estado, CCAA y Entes Locales; dando lugar a muchos enfrentamientos jurídicos y políticos. De hecho, cada gobierno aprueba una ley del suelo para modificar a la anterior, pero no lo logra porque el TC se encarga dejar sin efecto parte de las medidas del nuevo corpus legislativo. A esto hay que sumar que cada Municipio puede aprobar un Plan Urbanístico con normativa diferente. Esto ha generado que la materia jurídica de urbanismo en España se presente como DISPERSA, con SOLAPAMIENTO y que aporta INSEGURIDAD.

- En estos esquemas sólo estudiaremos la parte general Estatal, dado que cada territorio se pueden aprobar ordenanzas diferentes (Estudiaremos las cuestiones indirectas que afectan al urbanismo y la normativa básica estatal).

2) AMBITO, FINALIDAD Y VALORACION GENERAL DE LA LEY 8/2007 DEL SUELO:

- La STC 61/97 determinó que el urbanismo era competencia autonómica, por lo que el Estado sólo puede entrar en dicha materia, al amparo del artículo 149.1 de la Constitución[41].

[41] El Estado está desarmado en esta competencia. Sólo puede entrar a legislarla modificando aspectos que influyen indirectamente en el urbanismo y actos administrativos como el cambio del procedimiento, regulando la propiedad intelectual, expropiación forzosa, ley del suelo, medio ambiente, etc. O incluso regulando el impuesto por rehabilitación. Cada vivienda y barrio rehabilitado sufrirá una valoración positiva de ese bien inmueble, lo que supone un incremento patrimonial que deberá reflejar en sus declaraciones.

- La Disposición Final primera de la Ley 8/2007 justificaba la misma competencia de los artículos 149.1.1ª, 4ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª, donde se recogen las bases del derecho de igualdad en ejercicio de derechos y deberes constitucionales, el régimen de las Administraciones Públicas, la planificación de la actividad económica, y la protección del medio ambiente, la defensa, la legislación civil, la expropiación forzosa y la responsabilidad.
- Es una Ley NO urbanística; sólo se justifica en el régimen del suelo y la necesaria igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes.
- A su vez diversas sentencias del Tribunal Constitucional han dejado sin efecto gran parte de la reforma, por lo que se produce una gran dispersión normativa, e inseguridad jurídica.
- A esta confluencia de normativa estatal (limitada) y autonómica, se une las disposiciones de la Unión Europea.

3) TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA 7/2015: El vigente TRLS de 2015 prescinde de regular técnicas específicamente urbanísticas como los tipos de planes o las clases de suelo.

- Se trata de una Ley refundida en el Real Decreto Legislativo 2/2008 (basada en la Ley 8/2007), y posteriormente la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación urbanas modifica sustancialmente la Ley del Suelo.
- Con el fin de reunificar, reorganizar y estructura y agrupar esta normativa. Como consecuencia se aprueba el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Ley del Suelo y Rehabilitación.
- **Características del Texto refundido del 2015**:
  - Prescinde de regular técnicas urbanísticas (como la planificación o las clases de suelo).
  - Sobre el derecho a urbanizar, NO establece el derecho exclusivo del propietario.
  - El desarrollo urbanístico ha de ser sostenible[42].
  - Distingue entre **ordenación del territorio**, competencia del Estado y CCAA, y **ordenación urbanística** (barrios, calles), competencia de los Ayuntamientos más particulares.
  - Regula la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos.
  - Trata de evitar que el aprovechamiento urbanístico sea patrimonializado por los propietarios del suelo desde la planificación.
  - Recoge las previsiones sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, extendiendo la lógica de la equidistribución de cargas y beneficios.
  - La UE NO tiene competencias normativas en ordenación territorial y urbanismo. Sin embargo, si tiene competencias en materias íntimamente relacionadas: el medio ambiente[43] y la contratación pública.

4) ESTATUTO BÁSICO DEL CIUDADANO - EL DERECHO A LA CIUDAD, DERECHOS Y DEBERES: El derecho a la ciudad incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental que tiene toda persona como habitante de un determinado lugar.

- Se establecen declaraciones de derechos de orden socioeconómico y medioambiental, que garanticen el disfrute del medio en el que vive y acceso igualitario a dotaciones, servicios y espacios colectivos.

[42] Medida ya impuesta desde 2007 por la burbuja inmobiliaria.

[43] Por ejemplo, nuestro urbanismo ha sido puesto en entredicho por los informes Fourtou y Auken de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. En ellos se denunciaba el impacto de la urbanización excesiva en España.

- Son declaraciones que repiten los derechos constitucionales y que NO pueden considerarse derechos públicos subjetivos, por tanto intrascendentes desde el punto de vista jurídico.

5) ESTATUTO BÁSICO DE LA INICIATIVA Y LA PARTICIPACION URBANÍSTICA:

A) EL DERECHO A URBANIZAR: La Ley regula el derecho de iniciativa privada para la actividad urbanística, que se considera una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa.

- La Ley establece que ordenar y planificar son facultades públicas.
- Pero, el derecho a edificar es del propietario.
- Entonces ¿el derecho a urbanizar a quién corresponde? ¿Es un derecho del particular o de la Administración?
- La Ley del 2008 parecía decir que se había producido una "nacionalización" del derecho a urbanizar, pero a su vez reconocía el derecho a la iniciativa privada. Hoy cabe decir que NO tiene el derecho a urbanizar, pero sí a participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas[44].
- Parada critica que sea el legislador autonómico el que decida, siendo posible tres distintas opciones (privado, público o mixto), lo que podría afectar al derecho de igualdad, al NO tener las mismas facultades todos los propietarios.

B) ESTATUTO BÁSICO DE LA INICIATIVA Y LA PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

- **Principios básicos**:
  - Derecho de INICIATIVA DE LOS PARTICULARES: La legislación autonómica deberá regular el derecho a la iniciativa de los particulares, debiendo hacerse con publicidad y concurrencia, y garantizando la participación de la comunidad en las plusvalías.
  - Derecho de CONSULTA DE LOS PARTICULARES: respuesta en plazo máximo de 3 meses, salvo ley, y derecho a indemnización si luego resulta inútil el gasto.
  - Derecho a EDIFICAR DEL PROPIETARIO DEL SUELO, si lo es de una unidad apta para ello[45].
  - Derecho a presentar por la INICIATIVA PRIVADA LOS PROYECTOS DE ORDENACIÓN y gestión, con salvaguarda de la equidistribución de cargas y beneficios[46].
  - Participación de los propietarios a través de asociaciones administrativas.
- **Articulación y directrices para las Administraciones Públicas**:
  - Posibilitar el paso de situación de suelo rural a suelo urbanizado, evitando la especulación y preservando el suelo rural.
  - Los Planes deberán destinar suelo adecuado a usos productivos y residenciales.
    - Se establece un Mínimo de 30 % para vivienda de promoción pública (legislación autonómica podrá ampliarla o rebajarla).
  - Respeto a los principios generales y derechos, así como al medio ambiente.
  - Protección de las zonas verdes y espacios libres (sanción de nulidad de lo que la vulnere).
  - Transparencia y publicidad.

---

[44] Puede ocurrir que en unos casos la legislación autonómica imponga como sistema de ejecución único el de gestión pública, lo que supondrá su atribución a los municipios para desarrollarlo en régimen de gestión directa o indirecta. Este sistema, hasta ahora prácticamente inédito, podría haber funcionado al haberse abaratado el precio de las expropiaciones (aunque la AAPP apenas puede expropiar por el precio que eso supone).

[45] El PGOU decide la ciudad del futuro, donde el ayuntamiento planifica y clasifica como quiere que se realice (zona para polígonos industriales, zonas residenciales…), aunque los particulares podrán sugerir antes de que comience la urbanización (poner calles, luz, alcantarilla…).

[46] La Ley articula la posibilidad de participación de los propietarios de suelo urbano en este régimen equidistributivo a través de la creación de asociaciones administrativas, si bien sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quorum especial para determinados casos.

- El incumplimiento del plazo en la aprobación de los planes de iniciativa privada conllevará el silencio positivo, o en su caso la indemnización.
- Si hay una Administración quien deba aprobar la iniciativa de otra, silencio positivo.

6) ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO: Entre las facultades y deberes ya NO se cuenta el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas.

A) Derechos.

- El TRLS 2015 reconoce, dentro de las limitaciones del sistema urbanístico, los contenidos tradicionales del derecho de propiedad inmueble, que comprenden las facultades de **uso, disfrute y explotación**, y así mismo la facultad de **disposición.**
- Desde el Código Civil, y en las primeras leyes urbanísticas, se configura el derecho de propiedad limitado por las Leyes y la planificación.
- El derecho de propiedad es un derecho estatutario.
- Esto genera una gran desigualdad que trata de ser corregida por la Ley, limitando su patrimonialización al cumplimiento de los deberes y cargas, y señalando que las determinaciones de los planes NO son negociables u objeto de transacción.
- El derecho a urbanizar, es decir, a participar en la ejecución de actuaciones urbanísticas queda condicionado a la normativa autonómica.

B) Deberes y cargas:

- Deber de dedicar el terreno a uso NO incompatible con la ordenación.
- Conservarlos en condiciones legales para dicho uso, y de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.
- Trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber de conservación.
- Deber de edificar en los plazos establecidos.
- En suelo rural, si se construye conforme a su uso, tiene el deber de costear las obras y suelo para conservar el suelo y la masa vegetal.
- En suelo rural, si se participa en actuaciones de urbanización, debe asumir como carga la participación en los deberes legales.

7) DE LAS CLASES A LAS SITUACIONES DE SUELO:

- La Ley de 2007 establecía el legislador urbanístico autonómico podrá clasificar como quiera, pero a efectos valorativos, sólo existen dos "estados del suelo"[47]:
- a) **Suelo urbanizado**: es el integrado de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población (contar con dotaciones y servicios, y sólo queden las de conexión para integrarse).
    - El suelo urbanizado, cuyos terrenos son ya solares, tiene por destino la edificación.
- b) **Suelo rural**: Todo el que NO sea suelo urbanizado. En este estarían:
    - Suelo rural no urbanizable (que esta preservado para su especial protección). Se incluyen:

[47] En caso de expropiación, sólo se tendrá en cuenta si el suelo es urbanizado o NO urbanizado (el urbanizable que todavía No se haya construido nada, será NO urbanizado, pagando menos en la expropiación). Pese a que la ley favorece la expropiación, los ayuntamientos carecen de recursos económicos para llevarla a cabo.
- Se favorece la expropiación de los terrenos para que puedan planificar y desarrollar la ciudad según sus criterios urbanísticos.
- Cuando existe un único propietario en todo el conjunto de terrenos que se desea expropiar es más fácil llevar a cabo la negociación con el propietario, aunque difícilmente la Administración podrá sufragar la expropiación y por eso rara vez se ejecuta.

- Los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección del dominio público, naturaleza o patrimonio cultural.
- Los que deban quedar sujetos a tal protección por los valores concurrentes en ellos.
- Así como aquellos con riesgos naturales o tecnológicos.

- Suelo rural sujeto a actuación urbanizadora (zona urbanizable).
- Suelo urbano NO consolidado.
- Ley de 2015: vuelve al sistema anterior al establecer el concepto de "Situación del suelo", estableciendo derechos y facultades en cada caso.
- **Derechos del propietario del suelo urbanizado**:

- Completar la urbanización de los terrenos para que cumplan los requisitos establecidos (este derecho podrá ejercitarse individualmente o conjuntamente si son copropiedades).
- El propietario tiene derecho a edificar sobre la unidad apta en los términos previstos en los planes.
- Participar en actuaciones de renovación, reforma o dotación en régimen de justa distribución de beneficios y cargas.
- Obtener la conformidad o autorización administrativa correspondiente para realizar cualquiera de las actuaciones sobre el medio urbano, lo que determinará la afección real directa e inmediata de las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal.

- Derechos del propietario del suelo rural:

- Son suelos NO urbanizables. Sólo se pueden llevar a cabo actuaciones "de interés público o social", y usos u obras con carácter provisional.
- Este tipo de suelo está sujeto a actuación urbanizadora (urbanizable; a su vez dividido en sectorizado y no).
- El propietario tiene:
  - Derecho de consulta a las Administraciones sobre los criterios y previsiones de ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales (la normativa urbanística fija el plazo en NO más de 3 meses).
  - Derecho a elaborar y presentar el instrumento de ordenación.
  - Derecho a participar en las ejecuciones de las actuaciones urbanizadoras.
  - La realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen y sean compatibles con la ordenación urbanística.
  - El derecho de usar, disfrutar y disponer de los terrenos, siempre que el ejercicio de estas facultades sea compatible con la previsión contenida en el instrumento de ordenación.

8) VALORACIONES DEL SUELO[48]:

- En 2007 se justifica la no incorporación al valor del suelo de las plusvalías que genera la planificación (aunque hay matices).

A) Suelo rural: se valora mediante la capitalización de la renta real o potencial. Se calculan posibles rendimientos, más subvenciones, se restan costes y se le aplica un tipo.

- Hay dos matizaciones sobre este valor:
  - Puede ser corregido al alza en función de su localización (antiguamente era el máximo el doble; aunque ya NO esté vigente por las sentencias STC 141/2014 y 43/2015, pues

[48] La calificación de los terrenos antes de la crisis económica era muy positivo dado que si se valoraba más el bien inmueble podías obtener más recursos a la hora de venderlo. En la actualidad, nadie desea que esto ocurra con sus terrenos, pues la calificación conllevará mayores cargas impositivas en los impuestos (incremento del IBI) y casi nadie lo va a comprar.

el TC entiende que, aunque es posible la existencia de un factor de corrección al alza, no es competencia del Estado decidir cuál va a ser ese porcentaje).

- Si el suelo es urbanizable, al valor hay que sumarle una indemnización, por la privación de la facultad de urbanizar; es decir, el Mismo tanto por ciento que se fije como de cesión obligatoria, aplicado al resultado de restar al valor del suelo urbanizado el valor en renta.

- **Requisitos para llevar a cabo esta sobrevaloración**[49]: deben concurrir:
  - Que los terrenos hayan sido incluidos en la delimitación del ámbito de la actuación (suelo delimitado y con los requisitos para urbanizar).
  - Que se impida el derecho por actuación administrativa,
  - Que sea antes del inicio y no vencidos los plazos,
  - Que NO supongan el incumplimiento de sus deberes inherentes al ejercicio de la facultad.
- **Disposición transitoria tercera**: Los suelos urbanizables seguirán valorándose con los criterios de la ley del 98, durante el plazo fijado en su plan, y si NO lo hay en 3 años.
- Por su parte la STC 218/2015; anula el método de indemnización de la privación del derecho a participar en la urbanización cuando el propietario no ha incumplido el deber de hacerlo. Es posible indemnizar, pero no la forma establecida.

B) Valoración suelo urbanizado: se aplica el método residual estático (al precio final actual del producto inmobiliario se le restan todos los gastos y cargas necesarias para su realización).

- Si el suelo está edificado sería el mayor de la fórmula anterior (sin edificio), y el valor por comparación con otros similares.

C) Ámbito de aplicación y reglas complementarias: Se utilizan estos valores para todo tipo de valoraciones, tanto para expropiaciones, como en los procedimientos de equidistribución de cargas y beneficios; la fijación del justiprecio en la expropiación, la sustitución forzosa y la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

- El momento a que se refieren las valoraciones varía en función de las circunstancias:
  - Si es para beneficios y cargas se tiene en cuenta el inicio del instrumento que lo genera.
  - Si es una expropiación es el inicio del expediente de justiprecio.
  - Si se trata de una venta o una sustitución forzosa, será el inicio del procedimiento de declaración.
  - Y para la responsabilidad es entrada en vigor de la disposición o eficacia del acto que lo provoque.
- Las edificaciones, construcciones, instalaciones, sembrados y plantaciones se tasarán con independencia de los terrenos y por el método de coste de reposición según su estado (coste de reposición).
- Por el contrario, en **suelo urbanizado**, se tasarán conjuntamente con el suelo.
- Las valoraciones de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, se efectuarán con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos y, subsidiariamente, según las normas del Derecho administrativo, civil o fiscal.

[49] Este plus de indemnización resta trascendencia a la división entre suelo urbanizable y suelo no urbanizable, y mantiene la desigualdad entre los propietarios de cada tipo de suelo, dado que los últimos, al carecer del derecho a urbanizar o de iniciativa para la promoción, no disfrutan de ninguna compensación por la pérdida de este.

D) Valoración del suelo en equidistribución: Tiene lugar cuando el sistema de ejecución permita a los propietarios, y estos así lo decidan, asumir la iniciativa urbanizadora, es preciso valorar las aportaciones de terrenos para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración.

- Primero será el acuerdo entre los afectados, en su defecto como si el suelo estuviese urbanizado.

E) Indemnizaciones por privación de la facultad de urbanizar: Se pueden dar tres supuestos:

- Propietario del suelo rural urbanizable (visto antes, apartado A).
- Daños y gastos a quien NO ha iniciado pero ya ha realizado actuaciones (proyectos…).
- Una vez iniciadas: Gastos de ejecución ya realizados.

- Para ello, al grado de ejecución se le asignará un valor entre 0 y 1, que se multiplicará:

  1) Por la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando la disposición, acto o hecho que motiva la valoración impida su terminación.

  2) Por la merma provocada en el valor que correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando solo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su tramitación.

9) EXPROPIACIÓN URBANÍSTICA. SUPUESTOS DE REVERSION Y RETASACIÓN: Además de establecer las reglas sobre valoraciones, el TRLS 2015 prescribe que la "**expropiación**" puede aplicarse para la ordenación territorial y urbanística de conformidad con lo dispuesto por ella y en la Ley de Expropiación Forzosa.

- La aprobación de los instrumentos de planeamiento conlleva la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación.
- Procedimiento expropiatorio: el justiprecio se fijará por expediente Individualizado o por Tasación conjunta.
- El justiprecio si hay acuerdo puede pagarse en especie.
- "Reversión": la Ley prescribe que tendrá lugar, en favor del propietario expropiado, si se alterara el uso que motivó la expropiación por modificación o revisión, o si han pasado 10 años sin que la urbanización hay concluido. Hay supuestos en que NO procede:

  1) Que el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido **durante 8 años**.

  2) Haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo **uso sea compatible**.

  3) Haberse producido la **expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización**, salvo si hubieran transcurrido 10 años sin que la urbanización hubiera concluido.

  4) Haberse producido la expropiación por **incumplimiento de los deberes** o no levantamiento de las cargas propias del régimen aplicable al suelo.

  5) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.
- Retasación: Los propietarios podrán reclamar si se alteran los usos o la edificabilidad del suelo, salvo que sea en un nuevo Plan General.

10) FINCAS Y PARCELAS: El TRLS 2015 distingue entre estos 2 conceptos:

- **Finca**: es una Unidad jurídica de suelo o edificación atribuida a un propietario y sólo puede dividirse si las resultantes cumplen las exigencias mínimas según su uso.

- **Parcela**: es una Unidad urbanística de suelo que tiene atribuido edificabilidad y uso, o sólo uso, independiente.
- Los instrumentos de equidistribución producen la subrogación y el reparto de las fincas.
- En la **constitución de fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario**, se considera su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de esta no quede superficie alguna que deba tener la condición de dominio público.
- **La transmisión de fincas**: el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario y en sus obligaciones frente a la Administración y al registro (Si se incumple puede conllevar rescisión del contrato en el plazo de 4 años y exigir una indemnización).
    - Los notarios y registradores son los garantes de estos derechos, y por ello legitimados para obtener la información necesaria.
    - En las escrituras de fincas que son objeto de transmisión debe hacerse constar:
        - 1) La **situación urbanística** de los terrenos.
        - 2) Los **deberes** legales y las obligaciones pendientes de cumplir.
- **En la Inscripción de obra nueva en construcción debe exigirse** la Licencia y el certificado del técnico de ajuste de la obra a la misma.
- **En la Inscripción de obra nueva terminada debe exigirse** el Certificado del técnico de que la obra se ha terminado conforme al proyecto y acreditación de cumplimiento de todas las obligaciones.
- **Pueden inscribirse en el registro de la propiedad:**
    - Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución si suponen modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación.
    - Las cesiones de terrenos.
    - La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o de aquellos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar el cumplimiento de sanciones impuestas.

11) FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD. VENTA Y SUSTITUCIÓN FORZOSAS.

- Incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar: habilita para expropiar, o la venta o sustitución forzosa.
- La legislación de las CCAA determinará los supuestos, pudiendo prever una minusvaloración que puede llegar al 50 % del valor, y sería para la Administración.

12) PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO: La Ley recoge que se integran por 2 clases:

- Bienes procedentes de los deberes de cesión: quedan vinculados a viviendas protegidas, que quedarán limitados en su precio de venta, incluso en posteriores transacciones.
- Los que determinen las CCAA como de obligatoria incorporación (Ej. Patrimoniales).

13) DERECHO DE SUPERFICIE: Se cede el suelo con fines edificatorios, por tiempo determinado (NO más de 99 años), mediante escritura pública y se inscribe en el Registro.

- Puede ser a título oneroso (canon periódico, o a tanto alzado) o gratuito.
- El derecho de superficie es transmisible, y gravable, con las limitaciones que se fijen, y con independencia del suelo.

TEMA XII: EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

1) EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO: es la operación técnica con reflejo documental por la cual se anticipa la utilización y usos que han de darse a un determinado territorio, concretándose en ella el alcance del derecho a edificar.

- Denominamos planteamiento territorial cuando esta operación técnica afecta a un amplio territorio y urbanístico cuando la escala es mucho más reducida (ámbito municipal).
- En la actualidad, la competencia para regular los instrumentos de ordenación territorial y urbanística corresponde a las CCAA.
- Cada CCAA legisla de una forma esta materia: Estatuto de Autonomía, otras leyes Autonómicas, de forma unificada (un solo cuerpo legal) o de forma dispersa, etc.

A) **Las indisponibles competencias Estatales:** En virtud del art. 149 CE, el Estado tiene atribuidas una serie de competencias que inciden en la ordenación del territorio:

- El Texto Refundido de 1992: El Estado podía imponer sus proyectos en todo el territorio nacional, lo que a su vez significaría una posible ruptura de la ordenación territorial elaborada antes por las CCAA.
- Tras La Ley reguladora del contrato de concesión de obras públicas (Ley 13/2003): se obliga al Estado a intentar acuerdos con las Administraciones inferiores. No obstante, si estos acuerdos fracasan, prevalece la decisión estatal.
- Texto Refundido de 2015: establece que la Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia, sobre todo, en materia de medio ambiente y en las bases del régimen local (por tanto el Estado otra vez tiene competencias al menos indirectas sobre el urbanismo).

B) Las relaciones entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística: la naturaleza jurídica: La competencia sobre ordenación territorial corresponde a las CCAA, y el planeamiento urbanístico más detallado corresponde a los municipios por medio de los Planes Generales Municipales (PGOU) y, subordinadamente, por los Planes Parciales.

- **Jerarquía en los Planes**: 1º Instrumentos de ordenación de la CCAA -> 2º Planes Generales Municipales -> 3º Planes Parciales.
- **Naturaleza**: Los planes pueden ser considerados por algunos autores como ACTOS ADMINISTRATIVOS; mientras que para otros son REGLAMENTOS o ACTOS MIXTOS.
    - La mayor parte de la doctrina se decanta por la segunda opción, dado que los planos de ordenación municipal contienen prescripciones vinculantes tanto para la Administración como para los particulares, es decir, tiene carácter NORMATIVO.

C) Los riesgos del planeamiento municipal: el planteamiento urbano puede conllevar distintos riesgos, casi todos ellos, relacionados con la corrupción:

- Reducción de suelo urbanizable para incrementar el precio de ese suelo (monopolio de los propietarios de esos terrenos).
- La sobreexplotación del territorio a manos de los ediles locales, sobre todo, en los mini-municipios.
- Recalificar zonas, saltarse protecciones medioambientales, arqueológicas o culturales, etc.

2) CLASES DE PLANES O INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN LOS PLANES SUPRAMUNICIPALES: Con la entrada en vigor de la Constitución Española del 1978, se reconoce que las CCAA tienen competencias sobre la ordenación del territorio, paralizando la planificación estatal.

- Las directrices territoriales suelen ser aprobadas mediante ley autonómica, que están por encima jerárquicamente que los planes municipales; obligando a éstos a desarrollar unos determinados objetivos.

- Algunas CCAA han desarrollado el CONTRA PLAN, en el que se permite a la CCAA clasificar directamente suelo NO urbanizable para dedicarlos a los denominados programas de interés general o regional.
- De este modo, se legitima a la Administración para poder EXPROPIAR SUELO BARATO para que así pueden llevar a cabo proyectos que, de otro modo, serían inviables económicamente.

A. LOS PLANES MUNICIPALES Y EL PLAN GENERAL DE ADECUACIÓN.

- a) El Plan General Municipal de Ordenación: tiene una doble naturaleza:

- Es ORIGINARIO, pues su formación NO requiere la preexistencia de ningún tipo de Plan.

- Y NECESARIO, pues sin él NO cabe el desarrollo pleno del sucesivo proceso de planeamiento.

- Ámbito de aplicación: Normalmente es el MUNICIPIO, pero puede abarcar varios municipios si se trata de una COMARCA.

- Contenido: en el Plan General se incluyen:

- Las prescripciones más importantes del planeamiento urbanístico,

- La clasificación del suelo,

- La definición de los elementos fundamentales de la estructura general,

- El programa para su desarrollo y ejecución,

- Y el plazo mínimo de su vigencia.

- Función: la función es distinta en cada una de las clases de suelo, por ese motivo el Plan debe contener unas determinaciones generales y unas específicas para cada una de las clases.

- 1- Determinaciones generales: se refieren a la clasificación del suelo y a su calificación urbanística, delimitación de áreas de reparto de cargas y beneficios y fijación de los aprovechamientos, usos, intensidades y tipologías edificatorias, etc.

- 2- Determinaciones específicas: varían en función de la clase:

- **Suelo urbano**: en este apartado el plan completará o modificará la ordenación de modo tal que quede reglamentado el uso de los terrenos y edificaciones.
    - En este apartado el Plan General opera como un plan directamente ejecutivo (NO requiere desarrollo a través de un Plan Parcial, aunque puede hacerse).
- **Suelo urbanizable programado o delimitado**: el Plan General debe contener una programación para la conversión de suelo rural en urbanizado, proceso que será activado por los Planes Parciales y cuya aprobación es requisito esencial para abordar las obras de urbanización y edificación.
    - El objeto específico del Plan General será definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística (diferentes usos y niveles de intensidad, y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo…).
- **Suelo urbanizable NO programado o NO delimitado**: en este caso el Plan General regulará la forma y condiciones con que esta clase de suelo podría incorporarse al desarrollo urbano (estableciendo magnitudes mínimas que deben reunir, clases de terrenos, servicios…).
- **Suelo NO urbanizable**: el Plan debe proteger y preservar este suelo para que NO sea urbanizable (para evitar la degradación del paisaje por motivos medioambientales, culturales, etc.).

▪ **Requisitos formales:**

- El Plan debe dictar Normas de Protección.
- Debe incluir una Memoria o documento explicativo de esas medidas y justificando el porqué de las mismas.

- Debe recoger un Estudio económico y financiero sobre la evolución del coste de la ordenación prevista y de los recursos públicos y privados con que se cuenta para hacerle frente.
- Debe contener documentos específicos: el **informe de sostenibilidad,** mapas de **riesgos naturales** e **informe de sostenibilidad económica**.

B. LAS NORMAS DE ORDENACIÓN COMPLEMENTARIAS: este tipo de normas tienen un LÍMITE PRECISO: en ningún caso podrán modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones de los planes que complementen.

C. LAS NORMAS SUBSIDIARIAS: son normas para suplir la falta de planeamiento general y cumplen ese objetivo limitadamente a un municipio. Tienen un carácter SUPLETORIO (respecto a los Planes Generales), REDUCIDO y URGENCIA.

D. LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA (PAU): Los PAU nacen unidos a la idea del urbanismo concertado y sobre la distinción entre suelo urbanizable programado y NO programado.

- Sirven para desarrollar los Programas de Actuación Urbanística.
- Los PAU solo podrían operar en suelo urbanizable NO delimitado, precisamente para delimitarlo y hacerlo plenamente urbanizable.

E. LOS PLANES PARCIALES: es el último escalón del planeamiento operativo.

- **Objetivo**: Actuar y desarrollar la normativa sobre el suelo clasificado como urbanizable, programado o delimitado.
- **Contenido:** el contenido consiste en determinar la delimitación de las zonas y la división en unidades de ejecución para establecer reservas de terrenos para parques y jardines, emplazamientos reservados para templos, centros sanitarios y demás servicios de interés público y social, o previsión de aparcamientos.
- Si el Plan Parcial tiene **iniciativa popular,** deberá precisar el modo de ejecución de las obras de urbanización, el modo de actuación, los compromisos que se hubieran de contraer y las garantías de esos compromisos.
- **Requisitos formales**: debe incluir planos de información, plano catastral, estudios justificativos de sus determinaciones y planos de proyecto.

F. LOS PLANES ESPECIALES: tienen carácter de DERIVADOS pues requieren la existencia de un planeamiento superior, debiendo adecuarse a sus determinaciones.

- Sirven para establecer las estructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas: abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro eléctrico, etc.
- También para establecer recintos y conjuntos histórico-artísticos y protección del paisaje, vías de comunicación, suelo y subsuelo, medio urbano, rural y natural.

G. LOS CATÁLOGOS: son instrumentos complementarios de los Planes Especiales que contienen información de los elementos que requieren una especial protección: los monumentos, jardines, parques naturales, paisajes...

H. LOS ESTUDIOS DE DETALLE: tienen por objeto complementar o adaptar las determinaciones establecidas en los Planes Generales y en los Planes Parciales.

- Su finalidad es el señalamiento de alineaciones y rasantes y/o la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del planeamiento.
- **Naturaleza jurídica:** la cuestión es si ¿forman parte del planeamiento o son documentos aparte? Lo que si resulta claro es que los Estudios de Detalle sirven a la definición última de los contornos del derecho de edificar, precisando los volúmenes de la edificabilidad.

I. LOS PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO: Los municipios que carezcan de Plan General deben formular un Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano.

- ¿Es un auténtico Plan? El TS ha entendido que el Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano NO es un auténtico plan, sino simplemente un medio a través del cual se constata qué suelo es urbano y qué otro es suelo NO urbanizable.
- Sirven para marcar el perímetro de los terrenos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica).

J. LOS PROYECTOS DE URBANIZACIÓN: son proyectos de obras para llevar a la práctica las determinaciones correspondientes de los Planes Generales en el suelo urbano y las determinaciones de los Planes Parciales en el suelo urbanizable.

- NUNCA pueden contener determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo o edificación ni modificar las previsiones del Plan que desarrollan.
- Sólo consisten en proyectos para detallar y programar obras para que puedan ser ejecutados los respectivos Planes.
- Estos proyectos deben ser elaborados por técnicos distintos del autor del proyecto, y desarrollarán todas las determinaciones que el Plan prevea en cuanto a obras de urbanización, tales como vialidad, alcantarillado, energía eléctrica y otras análogas.

3) ELEMENTOS REGLADOS Y DISCRECIONALIDAD EN LA PLANIFICACIÓN LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS:

- TRLS 1976: este texto refundido redujo sustancialmente la discrecionalidad técnica.
- TRLS 1992: este texto obligó a incluir:
  - Entre las determinaciones de los Planes Generales Municipales, los espacios libres destinados a parques y zonas verdes públicos en proporción NO inferior a 5 m^2 por habitante.
  - Los Planes Parciales establecían la necesidad de prever reservas de terrenos para parques y jardines, zonas deportivas y de recreo y expansión en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
  - También se imponían reservas de terrenos para centros culturales y docentes, templos, centros sanitarios y otros servicios de interés público y social.
  - Los estándares urbanísticos están ahora precisados en la legislación autonómica; aunque todas las CCAA deben destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y uso residencial.
  - Esta Ley, permite establecer un precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

A) LAS DETERMINACIONES LEGALES DE DIRECTA APLICACIÓN:

- Ley del Suelo de 1956 y TRLS 1976: establece que las construcciones deberán adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran ubicadas (norma imperativa).
- La Ley de Costas: impone limitaciones de construcción y uso de los terrenos situados junto a la ribera del mar.
- La Ley de Carreteras distingue 4 tipos de zonas:
  a) La **zona de dominio público**: comprende los terrenos ocupados por la carretera y sus elementos funcionales. En esta zona NO pueden realizarse obras sin autorización previa del Ministerio de Fomento.
  b) La **zona de servidumbre**: consiste en dos franjas de terreno a ambos lados de las carreteras estatales. Esta zona queda gravada con una serie de servidumbres, reduciéndose los usos del suelo a los que sean compatibles con la seguridad vial. Se prohíbe en todo caso la publicidad.
  c) La **zona de afección**: toda ejecución de cualquier obra en esta zona ejecución precisan previa licencia del organismo administrativo de que depende la carretera (Ej. para el

cambio de uso o de destino, la plantación o la tala de árboles, etc.). También aquí se prohíbe la publicidad.

d) La **línea límite de edificación**: se impide en ella toda obra de construcción, reconstrucción o ampliación de cualquier tipo de edificaciones (salvo las que resulten imprescindibles para las ya existentes).

B) LA REDUCCIÓN DE LA DISCRECIONALIDAD EN LA ELABORACIÓN DE LOS PLANES Y SU CONTROL JUDICIAL: la doctrina y la jurisprudencia se han planteado con especial interés la grave cuestión de las formas de control de la discrecionalidad, ya que se pueden generar grandes beneficios con la asignación de usos e intensidades edificatorias y el trazado de líneas que separan el suelo urbanizable y NO urbanizable.

- En un principio, el TS ha respondido negativamente a los recursos que pretendían este control hasta fechas recientes. Sin embargo, debemos de decir que se trata de una realidad en la actualidad, pues se permite el control sobre la apreciación o valoración de los hechos determinantes y mediante los principios generales del Derecho (igualdad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad):
  - 1) Se permite **verificar la existencia y realidad de los hechos y de su calificación jurídica** por parte de la Administración.
  - 2) Se prohíbe que **la arbitrariedad y las** decisiones administrativas deben respetar la legalidad.
  - 3) Se impone el criterio de racionalización a la hora de explotar recursos naturales.
  - 4) A la hora de realizar la discrecionalidad, se debe utilizar el principio de proporcionalidad.
  - 5) Y también el principio de igualdad.

4) LA PRIVATIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO: LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS: Actualmente, el planeamiento urbanístico también debe contemplar los pactos que se realizan con los propietarios y promotores que condicionan la potestad del planeamiento urbanístico de las AAPP.

- Desgraciadamente, en numerosas ocasiones la práctica de los convenios ha sido el motor y guía orientadora de las estrategias urbanísticas municipales, pues es frecuente que primero se llegue a un acuerdo con los promotores o propietarios interesados y después se plasme lo acordado en los propios planes.
- Por ello, se han establecido CAUTELAS de PUBLICIDAD en las legislaciones de las CCAA para evitar esta clase de abusos (tentativas de prevaricación, corrupción…), lo que suscito confrontaciones jurídicas y políticas.
- La jurisprudencia tuvo que actuar, estableciendo lo siguiente:
  - En los convenios en los que se pacta un determinado planeamiento a cambio de dinero u otras prestaciones materiales -> NO serán constitutivos de un delito de prevaricación, ni tampoco supondrán contratos radicalmente nulos. Sólo tendrán que indemnizar los daños y perjuicios causados.
  - Si además la legislación autonómica los reconoce y solemniza la forma de su tramitación, estamos admitiendo una nueva modalidad de planificación, la planificación contractual.
- El TRLS ni admite ni condena explícitamente los convenios, manteniendo la confusión.
- En principio, el TRLS recuerda que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas NO susceptibles de transacción.

- Asimismo, el TRLS prohíbe que los convenios o negocios jurídicos que el promotor celebre con la Administración establezcan para los propietarios obligaciones adicionales o más gravosas que las exigidas por la Ley.

TEMA XIII: FORMACIÓN Y EFICACIA DE LOS PLANES

1) EL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES. LA NORMAS ESTATALES DE APLICACIÓN GENERAL:

- **Antecedentes**: Antes de la existencia de las CCAA, siempre primaba las competencias del Estado frente al Municipio**.**
  - De hecho, la Ley del Suelo de 1956 formalizó la división del trabajo entre el municipio y el Estado a través de procedimientos compartidos en los que la redacción de los planes.
- **Después de la Constitución de 1978**, se crean las CCAA[50] y éstas heredan del Estado las competencias para la aprobación definitiva de los planes, pero con poderes limitados:
  1) Las CCAA aprueban los planes generales, el planeamiento de desarrollo, las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.
  2) Los planes parciales de capitales de provincia de ciudades con más de 50.000 habitantes se aprueban definitivamente por los ayuntamientos respectivos, previo informe no vinculante de la Comunidad Autónoma correspondiente. Cuando afecten a varios municipios, la aprobación corresponderá a la Comunidad Autónoma.
  3) Los planes especiales se rigen por las reglas de los parciales cuando desarrollan planeamiento general. Si se separan de él serán definitivamente aprobados por la Comunidad Autónoma.
  4) Los estudios de detalle y los proyectos de urbanización se aprueban definitivamente por los ayuntamientos.
  5) El municipio (Pleno) es el competente para la aprobación inicial y provisional que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación (convenios, etc.).

2) REDACCIÓN Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN:

- **LAS FASES:** Las fases de formulación están separadas en los siguientes pasos:
  - **1) Formulación de los Planes Generales**: corresponde a los Ayuntamientos.
  - **2) Redacción técnica del proyecto**: pueden ser llevadas a cabo por los técnicos municipales (+ frecuente) o por encargo equipos externos especializados (debe salir a concurso entre profesionales).
    - Si el Municipio carece de medios, pueden solicitar asistencia técnica y económica a la Comunidad Autónoma o a la Diputación Provincial correspondiente.
    - En el TRLS 2015 se reconoce el **derecho de iniciativa de los particulares** (sean o no propietarios de los terrenos), dado que es una ampliación del ejercicio de la libre empresa. También es extensible a otras entidades públicas.
    - Ambos (particulares y otras entidades públicas) tendrán la facultad de redactar y elevar a la Administración competente sus propias medidas para que entren a formar parte del planeamiento general.

---

[50] Como los planes indicen sobre el territorio y son un elemento esencial a la hora de planificar el urbanismo, muchas de las CCAA tienen un especial interés en la ordenación territorial-urbanística y reclaman esta competencia para la elaboración y aprobación de planes.

- Este derecho puede convertirse en una obligación de los propietarios afectados cuando así lo establezca la legislación aplicable.

- **3) El trámite de la información pública:** Una vez redactado y antes de ser aprobado, el plan deberá de ser publicado (el proyecto completo) para que los ciudadanos puedan acceder a él si así lo desean.
  - Una vez publicado, se abre un periodo de alegaciones. No obstante, es una participación tardía dado que una vez redactado el plan, es muy difícil de enmendar.
  - Por ese motivo, el Reglamento de Planeamiento reguló con carácter potestativo la **consulta previa**, una modalidad anticipada de información pública.
- **4) La aprobación de esos proyectos**: se aprueba a través de un procedimiento específico regulado por la legislación autonómica correspondiente. Antes de su aprobación hay que dotarle de publicidad y apertura de periodo de alegaciones. El procedimiento de aprobación responde al prototipo de procedimiento bifásico o trifásico:
  - La **aprobación inicial** corresponde a la entidad local (municipio) que hubiera formulado el proyecto de Plan que se someterá a la información pública.
  - A continuación, se informa públicamente y la entidad local acordará la **aprobación provisional**, con las modificaciones que procedieran.
    - Si las modificaciones significaran un cambio sustancial en el Plan inicialmente aprobado, se abrirá un nuevo periodo de información pública.
  - Una vez concluida las alegaciones, se someterá el Plan a la autoridad competente que deba otorgar la **aprobación definitiva**.
- **LA EVALUACIÓN AMBIENTAL:** Este procedimiento se ha visto complicado por la entrada en juego de la materia medioambiental. Todos los planes deben RECOGER UNA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, dado que es una exigencia de la Unión Europea y; SOMETERSE a un PROCESO DE EVALUCIÓN MEDIOAMBIENTAL (elaboración de un informe de sostenibilidad, redacción de una memoria medioambiental, un régimen de consultas a las Administraciones afectadas, etc.).

3) LA PROBLEMÁTICA DE LA APROBACIÓN DEFINITIVA: ¿La aprobación es un acto de tutela de la Comunidad Autónoma? ¿Corresponde al Ayuntamiento la competencia decisoria o a la Comunidad Autónoma?

- El TS se ha esforzado en compatibilizar el interés local con los intereses supralocales, precisando que, sobre los aspectos reglados del plan, cabe un control pleno por parte de la Comunidad Autónoma.
- En lo que se refiere a los aspectos discrecionales, ha precisado que, si las determinaciones del Plan NO trascienden a intereses superiores, NO es posible un control de oportunidad.
- ¿Cuándo debe recaer la aprobación definitiva? ¿Cuál es su plazo? El TRLS 1992 lo fijó en 6 meses desde el ingreso del expediente del Plan en el Registro, transcurrido dicho plazo sin comunicar se entiende como silencio administrativo.
  - -No obstante, este plazo puede ser suspendido ante deficiencias que deban ser subsanadas, reanudándose una vez cumplimentado el requerimiento.
  - NO habrá lugar a la aplicación del silencio administrativo si el Plan no contuviere los documentos y determinaciones establecidos por los preceptos que sean directamente aplicables al tipo de Plan de que se trate.

4) LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES: Todo planteamiento urbanístico está llamado a sucederse en

el tiempo por otro cuando el primero se encuentre cumplido o cuando varíen las circunstancias. Por ese motivo, hay que regular de forma especial las circunstancias que puedan acontecer.

- Se ha regulado la técnica de la **suspensión de licencias** como medida cautelar para evitar que se produzcan aprovechamientos de consolidación del planeamiento.
- Esta materia es regulada por legislación urbanística de las CCAA.
- La suspensión puede ser:
  - **Facultativa**: tiene lugar cuando se trata de estudiar la formación o reforma de los PGM, Normas subsidiarias del Planeamiento, Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle.
  - **Obligatoria o automática**: se impone cuando se aprueba inicialmente un Plan, y determinará, por sí sola, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

5) ENTRADA EN VIGOR Y EFICACIA DE LOS PLANES:

- **PUBLICACIÓN:** Todos Planes deben ser publicados para cumplir con la exigencia de SEGURIDAD JURÍDICA, concretamente en el Boletín o Diario de la Comunidad Autónoma correspondiente y en un registro especial para su depósito.
- **INFORMACIÓN Y DERECHO DE CONSULTA:** Esta publicación en PRECEPTIVA u OBLIGATORIA, dado que los ciudadanos tienen el derecho a acceder a la información de que dispongan las AAPP sobre la ordenación territorial, urbanística y medioambiental.
  - Los ciudadanos pueden solicitar copias o certificación de las disposiciones y actos administrativos adoptados (ej. **Cédula urbanística de terreno o de edificio**).
  - Sin esta previa publicación antes de su aprobación, el Plan será nulo de Pleno derecho.
  - Las AAPP deben impulsar esta publicación de forma telemática y anunciarla y promocionarla.
- **LA OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES Y SUS EFECTOS JURÍDICOS:** Una vez publicada su aprobación definitiva, los Planes y demás instrumentos urbanísticos son obligatorios e inmediatamente ejecutivos. Presenta los siguientes **Efectos**:
  - El Plan vincula a la Administración y a los particulares. Todos ellos deben acatar las disposiciones.
  - **Inderogabilidad singular:** en su versión urbanística quiere decir que Las Administraciones superiores también están sujetas al deber general de obtener la preceptiva licencia del Ayuntamiento respectivo para llevar a cabo cualquier actividad de urbanización o construcción. No obstante, esta regla general se atempera por 2 vías:
    1) Cuando concurran razones de urgencia o excepcional interés público.
    2) Por leyes especiales, se exceptúe la necesidad de licencia municipal para determinadas obras de las AAPP o de las Entidades de Derecho público.
  - La Ley de concesión de obras públicas, obliga al Estado a intentar acuerdos entre las Administraciones inferiores, pero si estos acuerdos fracasan, prevalece la decisión estatal.
  - Las edificaciones calificadas de fuera de ordenación pueden ser respetadas y convivir con el nuevo planeamiento, donde sólo podrán realizarse reparaciones de higiene, ornato y conservación del inmueble (NO podrán realizarse obras de consolidación, aumento de volumen o incremento de su valor de expropiación)[51].

[51] No obstante, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de 15 años.

-**LEGITIMACIÓN DE EXPROPIACIONES. LA REVERSIÓN:** El TRLS 2015 legitima las expropiaciones de parcelas a cambio de un justiprecio e indemnización.

- El TRLS 2015 también admite la REVERSIÓN en caso de haberse ejecutado una expropiación y transcurrido un tiempo, las obras nunca se ejecutan o por la existencia de un planeamiento nuevo que modifica el antiguo, alterando la finalidad por la que fueron expropiados.
- No obstante, la reversión NO procederá:

a) Cuando el uso dotacional público que hubiera motivado la expropiación hubiera sido efectivamente implantado y mantenido durante 8 años.

b) Cuando el nuevo uso asignado al suelo sea igualmente dotacional público.

c) Por haberse producido la expropiación para la formación o ampliación de un patrimonio público de suelo, siempre que el nuevo uso sea compatible con los fines de éste.

d) Por haberse producido la expropiación para la ejecución de una actuación de urbanización.

e) Por haberse producido la expropiación por incumplimiento de los deberes.

f) Cualquiera de los restantes supuestos en que no proceda la reversión de acuerdo con la Ley de Expropiación Forzosa.

6) VIGENCIA, REVISIÓN Y MODIFICACIÓN DE LOS PLANES. SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS: La revisión consiste en la adopción de nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio o de la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad.

- La **revisión** implica un examen de la totalidad del Plan para verificar si se ajusta o NO a la realidad. Tras la revisión puede dejarse inalterado o ser modificado parcialmente.
- La revisión debe hacerse en los siguientes casos:

1) Cuando se den las circunstancias de revisión señaladas en el propio Plan o cuando otras circunstancias así lo exigieran.

2) Cuando el plan resulte afectado por las determinaciones establecidas en uno de rango superior.

3) Cuando se cumpla el plazo establecido en el propio Plan para la revisión.

- Si ocasiona lesiones patrimoniales, la revisión y modificación del plan puede conllevar una **responsabilidad administrativa**. Los supuestos son los siguientes:
  - Por alteración de las condiciones de ejercicio de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella. Para ello, es necesario que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución NO se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.
  - Por la imposición de vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos (restricción de la edificabilidad, el uso NO sea equitativo).
  - Por la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades.
  - Por la anulación de los títulos administrativos habilitantes, así como por la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente (salvo si existe dolo, culpa o negligencia imputables al perjudicado).
  - Por la ocupación de terrenos destinados a dotaciones públicas.

TEMA XIV: EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

1) ANTECEDENTES: LA EJECUCIÓN PRIVADA Y LA EJECUCIÓN PÚBLICA: ejecutar un plan significa "poner en obra sus determinaciones".

- Este concepto encierra PLURALIDAD DE ACCIONES que van desde la urbanización a la edificación.
- El Acto de EDIFICAR es una actividad PRIVADA, donde la Administración sólo se limita a controlar la actividad (otorgando licencias de construcción o edificación, de apertura…).
- Mientras que el Acto de URBANIZAR es una actividad PÚBLICA y PRIVADA, pues la administración aprueba los planes, los redacta y planifica, pero existe iniciativa privada (ver tema 13).
- El TRLS 1992 reguló 3 sistemas de actuación:

  1) **Compensación**: en este sistema la Administración tan sólo cuenta con competencias de VIGILANCIA de la ejecución de las obras y de ASISTENCIA ARBITRAL de los particulares, que ejecutan el Plan bajo su responsabilidad y a su costa, y se apropian de los terrenos urbanizados y de las plusvalías urbanísticas que éstos generan.

  2) **Cooperación**: en este sistema el protagonismo de la ejecución pasa a la Administración, pese que los propietarios también hacen suyos los terrenos ya urbanizados. No obstante, los propietarios limitan su actividad tan sólo a la aportación de terrenos y capitales (recibiendo solares urbanizables en proporción a los terrenos aportados)[52].

  3) **Expropiación**: en este sistema, la responsabilidad de la ejecución y el riesgo del negocio de la venta de los solares es EXCLUSIVO de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, asumiendo los propietarios de los terrenos el papel meramente pasivo de expropiados, compensados con justiprecios urbanísticos.
- El TRLS 2015 NO regula los sistemas de ejecución del planeamiento urbanístico, aunque si establece una serie de directrices básicas en torno a lo que califica como estatuto básico de la iniciativa y la participación:
  - Por ejemplo, se reconoce el derecho a urbanizar como una prerrogativa que parte del derecho a la libre empresa y a la iniciativa económica.
  - Justifica la intervención de la Administración en la ejecución de los planes por una perspectiva competencial (bases de la economía y el medioambiente).
  - Da cobertura a figuras como el agente urbanizador o a sistemas como la concesión de obra urbanizadora.

2) EL ESTATUTO BÁSICO DE LA INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN PRIVADA EN LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA.

- **LAS ACTUACIONES DE URBANIZACIÓN Y DOTACIÓN:** la Ley regula las clases de actuaciones de transformación urbanística y los deberes y cargas que se imponen a los urbanizadores. La Ley entiende por actuaciones transformación urbanística las siguientes actuaciones:

  1) **Actuaciones de urbanización**: este tipo de actuaciones incluyen:

  a) Las de **nueva urbanización** que pretenden crear una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente, transformando el suelo rural a suelo urbanizado.

[52] Los sistemas de COOPERACIÓN y COMPENSACIÓN son negocios privados, donde los propietarios, para poder beneficiarse con los solares resultantes de la urbanización, tienen la obligación de efectuar las cesiones de terrenos y de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico, así como sufragar los costes de la urbanización.

b) Las que tengan por objeto **reformar** o renovar la urbanización de un ámbito de suelo ya urbanizado.

2) **Actuaciones de dotación**: son aquellas que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo ya urbanizado, con el objeto de reajustar su proporción y dotarle de mayor edificabilidad o densidad (nuevos usos que NO requieran la reforma o renovación de la urbanización).

3) **Actuaciones edificatorias**: son aquellas que requieren obras complementarias de urbanización para una NUEVA EDIFICACIÓN (sustitución de la edificación existente) o para REHABILITAR un edificio ya existente (reforma de instalaciones, espacios comunes…).

- **DEBERES DE ACTUACIONES URBANÍSTICAS:** la Ley enumera los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones urbanísticas:

1) Entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas.

2) Entregar a la Administración y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente.

3) Costar y ejecutar todas las obras de urbanización previstas, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios.

4) Entregar a la Administración, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público.

5) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar, así como el retorno cuando tengan derecho a él.

6) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

- Cuando se trate de actuaciones de **dotación**, se exigirán estos deberes, pero con estas salvedades:

1) El deber de entregar a la Administración el suelo libre de cargas con destino a patrimonio público de suelo se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que resulte de la modificación del instrumento de ordenación.

2) El deber de entregar a la Administración el suelo para dotaciones públicas podrá sustituirse por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en caso de imposibilidad física de materializarlo.

- **¿Pueden ampliarse o reducirse estos deberes mediante convenios de los propietarios?** El TRLS 2015 suscribe que NO podrán establecerse obligaciones o prestaciones adicionales, ni más gravosas que la que proceda legalmente. Si ocurre, esa cláusula será declarada como nulo de pleno derecho. Por tanto, el convenio puede ampliarse siempre que sea entre la Administración y los propietarios (nunca frente a un tercero o promotor) y existe libertad para ampliar estos deberes siempre que cumplan con la legalidad.

- **LA INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y EDIFICATORIAS:**
  - El TRLS 2015 establece que las AAPP podrán utilizar todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación para la ejecución de las actuaciones.
  - En las actuaciones de iniciativa pública podrán participar los propietarios de los terrenos y los particulares que NO ostenten dicha propiedad.

- En las actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de concurso público (podrán presentarse cualesquier personas físicas o jurídicas).
- La adjudicación del concurso tendrá en cuenta la oferta según criterios de viabilidad, ventajas para los propietarios afectados, el interés público, la accesibilidad universal, la eficiencia energética.

3) LAS CONDICIONES PREVIAS A LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: En primer lugar se requiere la aprobación del instrumento de ordenación urbanística más detallado. Hay que tener claro que esta evaluación será diferente en:

- A) **En suelo urbanizado**: las actuaciones sobre el medio urbano hay que diferenciar:
  - **Aquellas que modifican o alteran la ordenación urbanística vigente**: en este caso tendrán que observar los trámites y procedimientos exigidos por la legislación aplicable. Esta legislación puede prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea a aquella modificación
  - **Aquellas que NO modifican o alteran la ordenación urbanística vigente:** en este supuesto, se precisará la delimitación y la aprobación de un ámbito de actuación de forma conjunta (continuo o discontinuo).
- B) **En suelo urbanizable:** se requerirá la aprobación del Plan Parcial del sector correspondiente o, en su caso, la aprobación de Programas de Actuación Urbanística y de los correspondientes Planes Parciales para su ejecución.
  - Para la ejecución del planeamiento es preciso la previa delimitación de unidades de ejecución dentro de cada área de reparto, donde se agrupen a los propietarios afectados, de forma que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización de la totalidad de la superficie.
  - La delimitación de las unidades de ejecución puede llevarse a término en los planes de ordenación o bien acordarse de oficio o a petición de los particulares interesados.
  - Para la aprobación definitiva siempre debe publicarse previamente en el Boletín Oficial de la provincia para la efectividad de la delimitación.
  - La ejecución de las obras de urbanización requiere la previa aprobación de los correspondientes proyectos de urbanización.

4) DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y CARGAS COMO SISTEMA PREFERENTE: La distribución de los beneficios y cargas de la ordenación urbanística se lleva a cabo a través de la REPARCELACIÓN. Esta técnica tiene como finalidad la de ubicar, en cada una de las nuevas parcelas resultantes, los aprovechamientos que corresponden a cada propietario.

- La reparcelación es innecesaria en el sistema de expropiación, pues los propietarios han recibido un justiprecio en proporción a sus terrenos.
- El sistema de compensación es una reparcelación pues hay que corresponde repartir las cargas y beneficios entre los propietarios en proporción a los terrenos aportados.
- El expediente de reparcelación se inicia al aprobarse la delimitación de la unidad de ejecución.
- Implica la suspensión del otorgamiento de licencias de reparcelación y edificación en el ámbito de la unidad de ejecución hasta que el acuerdo aprobatorio de reparcelación sea firme.
- Puede llevarse a cabo de forma voluntaria (iniciativa de los propietarios) o de forma forzosa (impuesta por el Ayuntamiento).
- El acuerdo aprobatorio de reparcelación supone:

1) La transmisión a la Admón., en pleno dominio y libre de cargas, de todos los terrenos de cesión obligatoria para su incorporación al patrimonio del suelo o su afectación a los usos previstos en el planeamiento.
2) La subrogación de las antiguas parcelas por las nuevas.
3) Así como la afectación real de las parcelas adjudicadas al cumplimiento de las cargas y pago de los gastos inherentes al sistema de actuación.
4) Y la inscripción del acuerdo en el Registro de la Propiedad.

- La inscripción de los títulos de reparcelación podrá llevarse a cabo:
  - Mediante la cancelación directa de las inscripciones y demás asientos vigentes de las fincas originarias.
  - Mediante agrupación previa de la totalidad de la superficie comprendida en la unidad de ejecución y su división en todas y cada una de las fincas resultantes.

5) SISTEMAS DE EJECUCIÓN PÚBLICA: existen 2 modelos: la ejecución pública y la concepción urbanística:

A) LA EJECUCIÓN PÚBLICA EN SENTIDO ESTRICTO: este sistema de ejecución es la EXPROPIACIÓN FORZOSA que consiste en la privación a los particulares de todos los terrenos de la unidad de ejecución a cambio de una INDEMNIZACIÓN y atribuirlas a la Administración para que pueda URBANIZAR sobre esas parcelas.

- Se trata de un sistema de reducida aplicación, pues la ley prioriza el sistema de compensación y, además, la Administración rara vez tiene tanto dinero para proceder con una expropiación forzosa, pese a que las nuevas leyes coloquen condiciones cada vez más favorables.
- El sistema de expropiación admite tanto la gestión DIRECTA (gestionada directamente por la Administración) como la INDIRECTA (gestionada por concesionario).
- La aprobación de los instrumentos de ordenación conllevará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos correspondientes.
- La Ley habilita a que dicha declaración se extienda a los terrenos precisos para conectar la actuación de urbanización con las redes generales de servicios.
- 1º Se delimitado el ámbito de actuación.
- 2º La Administración podrá elegir entre realizar la EXPROPIACIÓN INDIVIDUALMENTE (el justiprecio se determina de forma individual) o bien mediante TASACIÓN CONJUNTA (permite determinar el justiprecio en un procedimiento único).
- 3º La Administración procederá a la FIJACIÓN DE PRECIOS.
- 4º El proyecto de expropiación debe ser NOTIFICADO de forma individual a los afectados ara que puedan formular alegaciones y se PUBLICARÁ en un Boletín y periódico para que los interesados puedan actuar.
- 5º Si en el plazo establecido los expropiados NO formulan oposición, se dará traslado al Jurado de Expropiación Forzosa.
- 6º La resolución del expediente de tasación conjunta supone la declaración de urgencia, y el pago o el depósito del justiprecio permitirán la ocupación inmediata de los terrenos.

B) LA CONCESIÓN URBANÍSTICA Y SUS VARIANTES: La concesión administrativa es el proceso por el cual un particular se subroga en las funciones y el riesgo de la obra urbanizadora en lugar de la Administración, aunque ésta nunca pierde su papel de vigilancia en este proceso (responsable subsidiario).

- a) **La concesión expropiatoria tradicional y su aplicación en la ejecución de los programas de actuación urbanística:** Este supuesto constituye una alternativa a la gestión directa por

la Administración, aplicándose a él el régimen jurídico y utilidad de la expropiación como sistema de ejecución.

- Este régimen deberá ser observado por el concesionario como beneficiario de la expropiación, a cuyo cargo estará el pago de los justiprecios expropiatorios sobre la totalidad de los terrenos, así como de las obras de urbanización, resarciéndose con la venta o edificación de los solares.
- El concesionario ha de ser seleccionado mediante procedimientos que observen las reglas de publicidad y concurrencia.
- Las **obligaciones de la empresa** concesionaria comprenden:
  - La cesión gratuita a la entidad de los terrenos destinados a dotaciones públicas,
  - La construcción de la red viaria y otros servicios (redes de abastecimiento de agua, energía eléctrica, saneamiento…),
  - La construcción de las conexiones en el exterior de la zona de actuación,
  - La previsión y ejecución de dotaciones adecuadas a las dimensiones y a la finalidad de la actuación,
  - Y la cesión de los terrenos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Admón., que podrá ser superior al establecido con carácter general en la Ley.
- El incumplimiento de las obligaciones contraídas faculta a la Administración para la resolución del convenio y para declarar la caducidad del Programa de Actuación Urbanística respecto de la parte pendiente de ejecución, sin perjuicio de las sanciones que procedan.

- b) **El agente urbanizador:** es la persona, elegida por un sistema de libre competencia, encargada de promover la ejecución del planeamiento, realizando las actuaciones e inversiones necesarias para ello, y que asume los gastos de urbanización, sin perjuicio de su repercusión posterior a los propietarios.
  - La Ley valenciana reguladora de la actividad urbanística reguló un sistema orientado a incorporar la mayor cantidad de suelo posible al proceso urbanizador y creó la figura de los agentes urbanizadores, encargados de formular propuestas, aunar voluntades y seducir a los propietarios.
  - Para ello, se convirtió a los propietarios afectados en “socios empresariales forzosos” del agente, obligándoles a participar en el negocio urbanístico, en los beneficios y en los riesgos.
  - Aquellos que NO lo deseen, pueden renunciar expresamente a participar en estas condiciones. La consecuencia será que se le expropiará su propiedad por el valor inicial rústico (NO por el valor urbanístico).
  - El urbanizador debe soportar los costes de la urbanización y se le retribuye en terrenos edificables o en metálico por los propietarios de terrenos edificables.
  - Los propietarios afectados pueden cooperar aportando su terreno sin urbanizar y recibiendo a cambio parcelas edificables urbanizadas libres de cargas.
  - El incumplimiento del plazo de ejecución o de sus otros compromisos puede ser objeto de penas contractuales previstas en el propio programa y ser, en casos graves, privado de su condición de urbanizador.
  - Los agentes urbanizadores tendrán derecho a que se les compense por la revocación anticipada del programa o cuando el inadecuado ejercicio de las potestades públicas de la Admón. impida el normal desarrollo de la actuación.
- c) **La concesión a favor de sociedades de economía mixta con propietarios de suelo:** consiste en concertar la operación urbanizadora con los propietarios de los terrenos y

constituir con ellos una sociedad de economía mixta (de capital público y privado)[53]. De este modo, permite al municipio NO tener que compartir las ganancias de la operación inmobiliaria con un concesionario o agente urbanizador.

- El TRLS 2015 articula varias posibilidades para la financiación de las actuaciones:
  - **Contrato de cesión**, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho explotación a terceros.
  - **Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación** sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.
  - **Contrato de arrendamiento o cesión de uso** a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbana.
  - **Convenio de explotación conjunta** del inmueble o de partes del mismo.

6) SISTEMAS DE EJECUCIÓN PRIVADA: la ejecución privada sólo cuenta con un único modelo de gestión, denominado **SISTEMA DE COMPENSACIÓN.** En este sistema los propietarios se constituyen en Junta de Compensación y aportan los terrenos de cesión obligatoria y realizan la urbanización a su costa.

- Si los terrenos pertenecen a un solo titular, NO hay nada que compensar (siempre que la situación de única titularidad se mantenga mientras duren las obras de urbanización).
- Todo el sistema de compensación gira en torno a la Junta de Compensación que constituyen los propietarios y que ostenta personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.
- La incorporación voluntaria de los propietarios a la Junta NO supone la transmisión de la propiedad plena a la misma de los terrenos afectados por la urbanización; tan sólo quedarán directamente vinculados al cumplimiento de las obligaciones, y las Juntas actuarán como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los mismos.
- A la Junta corresponde repartir las cargas y beneficios entre los propietarios en función a la aportación de sus terrenos.

7) SISTEMAS MIXTOS: son los denominados SISTEMAS DE COOPERACIÓN, donde los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria, mientras que la Administración gestiona las obras con cargo a los mismos.

- Los solares restantes quedan para los propietarios aportantes de los terrenos que son los únicos beneficiarios de todo el proceso urbanizador.
- En este sistema, la Administración asume la RESPONSABILIDAD DIRECTA del proceso de ejecución (diferencia con el sistema de compensación o ejecución privada).
- La Administración actúa como un mandatario o fideicomisario de los propietarios de los terrenos.
- La colaboración de los propietarios se efectúa a través de las **asociaciones administrativas de cooperación** de pertenencia voluntaria, cuyas funciones son:
  - 1) Ofrecer a la Administración sugerencias referentes a la ejecución del Plan.
  - 2) Auxiliarla en la vigilancia de la ejecución de las obras.
  - 3) Colaborar en el cobro de las cuotas de la Administración.

[53] La sociedad de economía mixta es una fórmula organizativa especialmente apta para el encuentro de los intereses municipales y de los propietarios, sobre todo cuando se trata de repartirse los beneficios de la reclasificación de suelo NO urbanizable a urbanizable o de delimitar un ámbito del urbanizable.

        - 4) Y otras parecidas de poca entidad.
- La cooperación requiere 2 operaciones:
    - La **equidistribución de los beneficios y cargas** entre los propietarios.
    - La **ejecución de las obras** de urbanización (compete a la Administración actuante).
- El importe de las obras y demás gastos se cargarán a los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación.
- **Las correcciones al sistema de compensación. La ejecución forzosa[54]:** Tiene lugar cuando se marginan a los propietarios que NO tienen interés en poner en marcha la urbanización o terminar con los bloqueos que se producen en el funcionamiento de las Juntas de Compensación.
    - En estos casos se configura una variante del tradicional sistema de compensación, la que llama compensación forzosa que se impone:
        1. Cuando la solicitan al menos los propietarios que representen el 25% de la superficie total.
        2. Cuando lo decida la Administración ante el retraso de los propietarios en la presentación del proyecto de Estatutos, la constitución de la Junta de Compensación o en la entrega del proyecto de reparcelación.
    - La compensación forzosa faculta a la Administración para ocupar los terrenos que resulten necesarios para la ejecución de la unidad de que se trate, y para traspasar las funciones de gobierno y administración de la Junta de Compensación a una Comisión Gestora, en la que la mitad de sus miembros son nombrados por la Administración.
    - Este mayor protagonismo administrativo lleva consigo la necesidad de que la selección de la empresa urbanizadora se realice por concurso público, sin que dicha empresa adquiera la condición de miembro de la Comisión Gestora.

[54] No tiene lugar en caso de que exista un solo propietario y rara vez en caso que existan muy pocos.