

LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DE SUELO, EL DERECHO DE SUPERFICIE Y LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Autor: Francisco Antonio Cholbi Cachá

Funcionario de Administración Local con
habilitación de carácter estatal, perteneciente a
las 3 subescalas

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario y la figura de los convenios urbanísticos

- A. Patrimonio Municipal del Suelo y las Áreas de reserva: Los derechos de tanteo y retracto
- B. El derecho de superficie
- C. Los convenios urbanísticos

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El Patrimonio Público del Suelo

1. Legislación básica estatal hasta la promulgación de la LS2007:

- El art. 276 del TRLS92
- El art. 280.1 del TRLS92

2. Legislaciones autonómicas

- Desarrollo de cada una
- Problemática existente

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El Patrimonio Público del Suelo

- El contenido del art. 276 del TRLS92:
 - ✓ La obligación de constitución de los PPS y el patrimonio separado e independiente
 - ✓ La retroalimentación de los PPS: la conservación o ampliación de bienes con los fondos procedentes de la enajenación de bienes o sustitución A.U.
- El art. 280.1 del TRLS92:
 - ✓ El destino de los bienes: construcción VPO u otros usos de interés social
- La confusión habitual de bienes y fondos

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El Patrimonio Municipal del Suelo

➤ Legislación supletoria estatal

- Regulación legal: arts. 90 a 92 y 165 a 170 del TRLS76
- La adquisición de terrenos para ampliación
- La enajenación de terrenos del PMS
→ formas
- La cesión de terrenos → condiciones

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. EI PMS

- Consideración de nuestra actual jurisprudencia
 - a) Del Tribunal Supremo → sentencias, entre otras, de 2-11-95; 2-11-01, 25 y 31-10-2001
 - b) Del TSJ de Valencia → 2-9-02, ratificada en casación por la STS de 7-11-2005
 - c) Casos inauditos: la STSJ de Madrid de 20-7-2004 y la STSJCastilla-La Mancha de 10-07-2006 → el desconocimiento de la normativa básica estatal y la prevalencia de la normativa autonómica

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

La enajenación de los bienes integrantes del PMS y la redención a metálico de los aprovechamientos urbanísticos

- El uso de dichos fondos
- El problema de algunas legislaciones urbanísticas autonómicas: la LS de Madrid y el dictamen de la Comisión de Expertos para su reforma de 14-12-04
- El caso de la legislación autonómica valenciana
- Criterios generales en otras regulaciones autonómicas → **LA FUERZA DE LOS HECHOS**

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

Tratamiento presupuestario y contable de los bienes y fondos de los PMS

a) El tratamiento de los bienes: inventario separado e independiente

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

Tratamiento presupuestario y contable de los bienes y fondos de los PMS

b) El tratamiento de los fondos en metálico

- El contenido de la IC de 1990
- El contenido de la IC de 2004
- Las posibles alternativas para su seguimiento:

3 criterios

- Pendiente de aplicación
- Creación de proyectos de gasto con cada ingreso concreto
- Concepto no presupuestario

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

➤ Los Aprovechamientos Urbanísticos:

A- La legislación básica estatal vigente hasta la LS2007

- Los arts. 14.2 y 18.4 de la LRSV

B- El contenido de la legislación autonómica Canaria

- Fijación del porcentaje de cesión libre de cargas de urbanización → **el mantenimiento del 10% libre de cargas de urbanización en los arts. 71 y 72 del DLOT Canarias**

→ La necesidad de ajuste al art. 12 LS2007
suelo rural y suelo urbanizado

→ La necesidad de ajuste de los % de cesión al arco establecido en el art. 16.1 b/ LS2007

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

➤ Los Aprovechamientos Urbanísticos

- ✓ La participación de la Administración en las cargas de urbanización
 - El contenido de la derogada LRSV se remite a la legislación autonómica
 - Regulación supletoria estatal → art. 186. 2 RGU la Administración como un particular más
El DLOT Canarias → cesión libre de cargas
 - **LS2007** → libre de cargas

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

- La sustitución a metálico de los Aprovechamientos Urbanísticos
 - ¿Un supuesto excepcional?
 - Habrá que estar al contenido de la legislación autonómica de aplicación
 - Concretamente los arts. 71.3 c/ y 72.2 c/ del DLOT Canarias → el valor de la sustitución a metálico a precio de mercado

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. El PMS

- Las transferencias de aprovechamientos
 - La problemática de su seguimiento y control
 - Regulación supletoria estatal
 - Contenido y objeto
 - Los excesos de aprovechamientos y su destino
 - finalidad PMS art. 84.3 TRLS76
 - El mecanismo de funcionamiento
 - tratamiento: - presupuestario
 - contable

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- Carácter básico de los preceptos y título competencial → entrada en vigor de la Ley
- Disposiciones que deroga LRSV y preceptos del TRLS92 → necesidad de texto refundido en 1 año
- Aspectos fundamentales de la Ley:
 - ✓ Las situaciones de suelo del art. 12^o → suelo rural y suelo urbanizado → consecuencias en los derechos y deberes de los propietarios → ajuste normativa CC.AA
 - ✓ Necesidad más que obligación acometer actuaciones de urbanización → art. 14^o LS2007 → la recepción tácita
 - ✓ El contenido del art. 11^o de la Ley y los recortes del mismo en sede parlamentaria

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- Aspectos fundamentales de la Ley:
 - ✓ La necesidad de velar por un desarrollo sostenible la necesidad de impacto ambiental → la misma canción de siempre veremos si ahora funciona → art. 15 LS2007
 - ✓ Los deberes de los propietarios → edificación o conservación
 - ✓ La reserva mínima del 30% para VPO → consecuencias y alcance del precepto → la determinación en la normativa autonómica → la aplicación directa del % → el contenido de la disposición transitoria primera
 - ✓ El contenido de los arts. 20 a 27 LS2007 respecto de las valoraciones → la directa incidencia de los nuevos tipos de suelo

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- Aspectos fundamentales de la Ley:
 - ✓ La expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial contenida en los arts. 28 a 30 de la LS2007 → las críticas al art. 30
- La regulación en la Ley de los PPS:
 - ✓ El sistema de venta y sustitución forzosa → los arts. 31 y 32 de la Ley
 - ✓ La regulación básica de la institución de los PPS en los arts. 33 y 34 de la LS2007 → análisis exhaustivo de ambos preceptos

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- El contenido del art. 33.1 de la LS2007:
 - ✓ La finalidad de los PPS y el contenido mínimo de los bienes que lo integran → + lo que determine la normativa autonómica
 - ✓ No sólo bienes sino también recursos
- El contenido del art. 33.2 de la LS2007:
 - ✓ Patrimonio separado e independiente
 - ✓ Los fondos en metálico no sólo a la conservación, administración y ampliación de los PPS sino también a usos propios de su destino → la quiebra del principio de retroalimentación y las diferencias con la legislación anterior conformada por el art. 276.2 del TRLS92

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- El contenido del art. 33.2 de la LS2007:
 - ✓ La confusión de bienes y derechos → para este viaje no hacían falta tantas alforjas
 - ✓ La limitación de destino del art. 5º del TRLRHL → la necesidad de utilización de los fondos en gastos de capital → consideraciones al respecto
- El contenido del art. 34.1 de la LS2007:
 - ✓ El destino de los bienes y recursos → la construcción de VPO u otros usos de interés social → la normativa autonómica de aplicación → respecto de fines urbanísticos, protección o mejora de espacios naturales o bienes inmuebles patrimonio cultural

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- El contenido del art. 34.1 de la LS2007:
 - ✓ Con la reserva del 30% para VPO será la normativa autonómica la que decida el destino de los PPS → como de facto sucede ya en algunas
- El contenido del art. 34.2 de la LS2007:
 - ✓ La limitación en el precio de adjudicación de las VPO que se realicen con cargo a las cesiones obligatorias y gratuitas de aprovechamiento urbanístico del art. 16.1, letra b/, de la Ley → precio tasado con arreglo a la legislación reguladora de dichas viviendas → la práctica habitual en las transmisiones → el precio real
 - ✓ Hacer constar estas limitaciones en el expediente administrativo y en el acto o contrato de disposición¹⁹

A. LOS PPS

El contenido de la LS2007:

- El contenido de resto de apartado del art. 34 de la LS2007:
 - ✓ La constancia de dichas limitaciones en enajenaciones se harán constar en el Registro de la Propiedad
 - ✓ Los efectos de la inscripción en el Registro de la Propiedad → el consentimiento del adquirente o unilateralmente por la Admon → la resolución del contrato → la práctica de anotación preventiva para el inicio del procedimiento de resolución y los efectos propios de las notas marginales
- El supuesto de excepción en las reversiones cuando afecta a bienes de los PPS → art. 29 LS

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- La regulación de los PPS en la normativa autonómica Canaria → su regulación en los arts. 74 a 77 y 79 del DLOT Canarias y 232 a 242 del Decreto 183/2004
- Aspectos principales de la regulación:
 - ✓ Obligación de constitución, finalidad del mismo en la Ley y en el Reglamento y aportaciones directas de las Administraciones Públicas
 - ✓ Registro y Control → el Registro de Explotación de los PPS → finalidad y características del mismo → los arts. 238 a 242 del Reglamento

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Aspectos principales de la regulación:
 - ✓ Bienes y recursos que integran los PPS → el contenido del art. 74.3 del DLOT Canarias
 - ✓ Destino de los bienes y recursos → el contenido del art. 76 de la Ley y 233.3 del Reglamento → las especialidades de destino por las cesiones de suelo residencial → el contenido del art. 76.2
 - ✓ La Gestión de los PPS → directamente por las Administraciones Públicas o entes dependientes de las mismas → la figura de los consorcios insulares

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Aspectos principales de la regulación:
 - ✓ Disposición de bienes del PPS → el art. 77 de la Ley y 234 del Reglamento → el problema de la valoración → la Ley 8/2007
 - ✓ ¿Qué sucede cuando se trate de cesiones de terrenos de uso residencial que tengan que estar destinadas a VPO? → El precio tasado del art. 34.2 de la LS2007
 - ✓ Salvo que estén cubiertas las necesidades de VPO → motivación y forma de acreditación
 - ✓ La valoración en el resto de bienes que no provengan de cesiones del art. 16.1, letra b/

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Aspectos principales de la regulación:
 - ✓ Reservas de terrenos y los derechos de tanteo y retracto → el contenido del art. 75 de la Ley en relación con el art. 79 de la misma
 - ✓ Efectos del establecimiento de las Áreas de Reserva → declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación → plazos máximos para la expropiación forzosa
 - ✓ Sujeción de las transmisiones que se puedan producir al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto → procedimiento (art. 236 Reglamento)

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Aspectos principales de la regulación:
 - ✓ Consignaciones de créditos en los presupuestos municipales → no existe prevención sobre el particular → las aportaciones directas de las Administraciones Públicas para programas destinadas a tal fin
 - ✓ Otras determinaciones:
 - ❖ El contenido del art. 27 de la Ley de Vivienda Canaria → consecuencias y alcance del precepto
 - ❖ La obtención no onerosa de suelo de cesión obligatoria → el contenido del art. 237 del Reglamento

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS: Las Áreas de Reserva

Los aspectos registrales

—→ Los arts. 83 a 86 del Real Decreto
1093/1997

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Los ajustes a realizar en la normativa autonómica Canaria, entre otros, con carácter general:
 - ✓ Los nuevos tipos de suelo: rural y urbanizado → las consecuencias en orden a las actuaciones de transformación y los deberes de conservación de los propietarios
 - ✓ El % de reserva para VPO modificará, seguramente, el DLOT Canarias y la Ley de Vivienda de Canarias
 - ✓ Los porcentajes de cesiones obligatorias y gratuitas obliga al legislador autonómica a determinar el mismo, dentro del arco establecido por el legislador estatal

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

A. LOS PPS

- Los ajustes a realizar en la normativa autonómica Canaria, relacionados con los PPS:
 - ✓ Las valoraciones en los supuestos de enajenación de terrenos de los PPS, de conformidad con el art. 77 de la Ley y 234 del Reglamento por cesiones obligatorias y gratuitas a que se refiere el art. 16.1, letra b/, LS2007
 - ¿su ajuste a lo establecido en el art. 34.2 de dicha Ley?
 - ✓ Las valoraciones en el Registro de Explotación de PPS
 - ✓ El destino de los bienes y recursos a gastos de conservación en la normativa autonómica → ¿el respeto a los gastos de capital del art. 33.2 de la LS2007?
 - ✓ El alcance de la modificación del art. 27.1 y 27.2 de la Ley de Vivienda Canaria

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

B. El Derecho de Superficie

1. La legislación estatal de aplicación plena por el derogado TRLS92
2. Los arts. 35 y 36 de la nueva Ley del Suelo estatal → características principales
3. La legislación estatal supletoria en defecto de regulación autonómica: arts 171 a 174 TRLS 76

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

B. El Derecho de Superficie

- La legislación estatal derogada:
 - ✓ El contenido del art. 32.1 de la LRSV
 - ✓ La disposición adicional quinta de la LRSV
 - ✓ La disposición derogatoria única de la LRSV
 - ✓ El contenido de los arts. 287.2 y 3, 288.2 y 3 y 289 del TRLS92, declarados vigentes por la STC nº 61 de 20-03-1997

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

C. El Derecho de Superficie

- Jurisprudencia de interés con arreglo a la legislación anterior:
 - ✓ La STS, sala 1ª de lo civil, de 26-11-2002 → la obligación de constitución cuando interviene una Administración Pública y la innecesariedad cuando se constituye entre particulares
 - ✓ La STS de 28-04-1992 → derechos reales de carácter administrativo y de carácter civil

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

C. El Derecho de Superficie

- El contenido de la nueva Ley del Suelo Estatal:
 - ✓ Facultades que atribuye al superficiario sobre el suelo, subsuelo o vuelo → contenido
 - ✓ Válida constitución → escritura pública e inscripción de la Propiedad → ¿condición de eficacia?
 - ✓ Constitución onerosa o lucrativa. En los supuestos de onerosidad → formas de contraprestación contenidas en la regulación actual
 - ✓ Régimen jurídico de aplicación → LS2007, título constitutivo y normas de derecho civil → los arts.1611 y 1655 Cc. Y 107 LH.

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

C. El Derecho de Superficie

- El contenido de la nueva Ley del Suelo Estatal:
 - ✓ La constitución del régimen de propiedad horizontal en la propiedad superficiaria sin consentimiento del propietario del suelo → excepciones
 - ✓ Los derechos de tanteo, retracto y retroventa del art. 36.3 de la LS2007 → enmienda introducida por el Senado
 - ✓ El uso del derecho del propietario en los casos de transmisión y gravamen sin consentimiento del superficiario → el caso del subsuelo → ¿y del vuelo?

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

C. El Derecho de Superficie

- El contenido de la nueva Ley del Suelo Estatal:
 - ✓ Los supuestos de extinción → la no edificación en plazo → el transcurso del plazo de constitución del derecho
 - ✓ El propietario hace suyo lo edificado sobre el terreno → los supuestos de pacto de régimen de liquidación al finalizar la constitución del derecho
 - ✓ La extinción del derecho conlleva la extinción de cualquier otro tipo de derecho real
 - ✓ Excepto en los supuestos de confusión en la misma persona de los derechos del propietario y superficiario → se mantienen unos y otros

Los instrumentos de intervención en el mercado inmobiliario

C. El Derecho de Superficie

- Las principales novedades respecto de la regulación anterior:
 - ✓ Constitución del derecho sobre la rasante, subsuelo y vuelo → por separado más de uno
 - ✓ No podrá exceder de 99 años, tanto cuando intervenga una A.P. O particulares, sin distinción
 - ✓ La constitución del régimen de propiedad horizontal por el superficiario sin consentimiento
 - ✓ En el título constitutivo se reconoce posibilidad de pacto de derechos de tanteo, retracto y retroventa
 - ✓ La posibilidad de pacto de régimen de liquidación al finalizar el plazo de constitución del derecho ³⁵

La figura de los convenios urbanísticos

- A. Aspectos generales → comentarios
- B. Tipos de convenio, clasificación tradicionalmente aceptada:
 - De planeamiento
 - De Gestión
 - De planeamiento y Gestión

La figura de los convenios urbanísticos

B. El contenido de los convenios

1. La materialización de las cesiones

- La valoración cuando se redimen en metálico

2. Las obras de urbanización

3. La recaudación de las CC.UU por el urbanizador

- a) La aprobación de las CC.UU por la Administración
- b) Las obras por anticipado. La prestación de garantías
- c) Recaudación voluntaria por el urbanizador
- d) Recaudación ejecutiva por la Administración

La figura de los convenios urbanísticos

B. El contenido de los convenios

4. La presentación de garantía para realizar la urbanización
5. La gestión de las obras, incluidas sus modificaciones y la recepción de las mismas por la Administración
6. Las obras de mejora ofrecidas por el urbanizador
 - El art. 124.2 de la LUV en relación con el art. 126, apartado g/

La figura de los convenios urbanísticos

C. La problemática del tratamiento legal de las mejoras ofrecidas en los convenios urbanísticos por los urbanizadores

1. Su incidencia en el encarecimiento de las viviendas, su repercusión en la edificación

2. La aplicación de dichas obras de mejora: *mi opinión personal*

La figura de los convenios urbanísticos

C. La problemática del tratamiento legal de las mejoras ofrecidas en los convenios urbanísticos por los urbanizadores

3. Tipos de obras de mejora:
 - a- En metálico
 - b- A realizar por el urbanizador sin 'definición' y únicamente cuantificada
 - c- A realizar por el urbanizador definida y cuantificada expresamente en el convenio urbanístico
4. La problemática de su legalidad. La STSJCE de 12-7-01
5. La problemática de su gestión económica y seguimiento de las obras
 - La dirección de las obras
 - La recepción de las mismas

La figura de los convenios urbanísticos

C. La problemática del tratamiento legal de las mejoras ofrecidas en los convenios urbanísticos por los urbanizadores

- La limitación contenida en el art. 16.3 de la LS2007 → la imposibilidad de establecer en los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios
- El destino a PPS de las cesiones en especie o en metálico derivadas de deberes u obligaciones, legales o voluntarias, asumidos en convenios o concursos públicos → el art. 74.3, apartado e/ del DLOT Canarias

La figura de los convenios urbanísticos

D. La regulación de los convenios en la legislación autonómica Canaria

- La regulación legal en los arts. 236 a 239 de la Ley y 243 a 249 del Reglamento
- Dos tipos de convenios → interadministrativos y de colaboración o cooperación urbanística
- Los convenios interadministrativos → el contenido del art. 245 del Reglamento → el supuesto del art. 243.3 del Reglamento → los acuerdos o convenios privados entre particulares afectados por la gestión urbanística
- Los convenios de colaboración o cooperación urbanística → el contenido de los arts. 236.3 de la Ley y 246 y 247 del Reglamento

La figura de los convenios urbanísticos

D. La regulación de los convenios en la legislación autonómica Canaria

- El contenido de los convenios de colaboración o cooperación urbanística:
 - ✓ Los instrumentos de planeamiento deberán contener un anexo con todos los convenios urbanísticos que puedan afectarles
 - ✓ La nulidad de pleno derecho de los convenios que infrinjan normativa urbanística e instrumentos de planeamiento
 - ✓ La necesaria valoración a acompañar a los convenios en los supuestos de redención a metálico de las cesiones
 - ✓ Los principios de transparencia y publicidad

La figura de los convenios urbanísticos

D. La regulación de los convenios en la legislación autonómica Canaria

- El procedimiento de aprobación de los convenios de colaboración o cooperación urbanística:
 - ✓ La negociación de los convenios y su necesaria información pública antes de su aprobación
 - ✓ La ratificación del convenio por los órganos a que se refieren el art. 237.3 del DLOT Canarias
 - ✓ La publicidad de los convenios urbanísticos → el sistema de registro administrativo y archivo de los mismos → la consulta de los mismos
 - ✓ La naturaleza jurídico-administrativa de los convenios y recordar de nuevo el contenido del art. 16.3 de la LS2007

Otros ingresos procedentes del urbanismo en otras CC.AA como la CC.AA Valenciana

La Ley del Suelo No Urbanizable 10/2004 de 9 de diciembre

1. Las declaraciones de interés comunitario

- Usos y aprovechamiento autorizados
- Procedimiento de obtención de la declaración
- El destino de los fondos → actuaciones de mantenimiento del paisaje o medio ambiente

2. Los ingresos percibidos en concepto de canon previstos en el DLOT Canarias para actuaciones en suelo rústico su destino a los PPS → el art. 74.3, letra c/.

RECAPITULACION

- INSTRUMENTOS DE INTERVENCION EN EL MERCADO INMOBILIARIO:
 - EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO: control de los bienes y de los fondos. Enajenación de los bienes.
 - LAS AREAS DE RESERVA
 - EL DERECHO DE SUPERFICIE: la problemática del canon
- LOS APROVECHAMIENTOS URBANISTICOS: cesiones obligatorias y gratuitas. Costes a asumir por la Administración

RECAPITULACION

- La figura de los convenios urbanísticos
- Otros ingresos procedentes del urbanismo

RECORDAD, TODOS ESTOS INSTRUMENTOS
TENIENDO EN CUENTA LA NORMATIVA
AUTONÓMICA DE APLICACIÓN A LA LUZ DE
LOS PRECEPTOS DE LA NUEVA LS2007
LEGISLACIÓN BÁSICA ESTATAL QUE
HEMOS INTENTADO ANALIZAR