

3. URBANISMO

La acreditación registral de la identidad de propietarios y titulares de derechos reales en la modificación del planeamiento general

The identification of the real estate owners and real rights holders during the General Plan modification

por

VICENTE LASO BAEZA

Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico

RESUMEN: Con el fin de procurar la mayor transparencia en la tramitación de los procedimientos administrativos de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico el legislador ha ido introduciendo una diversidad de medidas entre las que, por su relevancia en orden al mantenimiento de la validez del acto final de aprobación, cobra especial importancia la debida identificación de los propietarios y titulares de derechos reales beneficiados por dichos instrumentos según dispone el artículo 70 ter.3 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, medida cuyo alcance actual viene en parte clarificado por una jurisprudencia que ha ido progresivamente precisando la clase de instrumentos afectados, el tipo de alteración de planeamiento a la que se aplica, los términos de su confección a partir de la información suministrada por el Registro de la Propiedad y, finalmente, los respectivos sobre el tiempo y forma de su incorporación a la documentación del planeamiento.

ABSTRACT: *In order to ensure the greatest transparency in the administrative procedures for the development of urban planning instruments, the legislator has been introducing a variety of measures among which, due to its relevance in order to maintain the validity of the final act of Approval, special importance is given to the proper identification of the real estate owners and real rights holders benefited by such instruments as provided in article 70 ter.3 of Law 7/1985, of April 2, Regulating the Bases of Local Regime, measure whose current scope is partly clarified by a jurisprudence that has progressively defined the type of instruments affected, the type of alteration of planning to which it applies, the terms of its preparation from the information provided by the Land Registry and, finally, the terms and form of their incorporation into the documentation of the planning.*

PALABRAS CLAVE: Modificación. Plan General. Documentación. Identidad. Propietarios. Registro. Catastro. Transparencia.

KEY WORDS: *Modification. General Plan. Documentation. Identity.*

SUMARIO: I. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA TRANSPARENCIA COMO OBJETIVO PERSEGUIDO EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL PLANEAMIENTO.—II. LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 70 TER.3 DE LA LRBRL Y SU RECEPCIÓN EN LA LEGISLACIÓN CATALANA.—III. FUNDAMENTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA: 1. LA TRANSPARENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO COMO FUNDAMENTO ÚLTIMO DE LA NORMA. 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA.—IV. EL MOMENTO PROCEDIMENTAL DE CUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA LEGAL Y FORMA DE SU CUMPLIMIENTO: 1. EL CUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA LEGAL EN LA APROBACIÓN INICIAL DEL PLAN. 2. EL SUJETO OBLIGADO Y SU FORMA DE CUMPLIMIENTO. V. CONSECUENCIAS DEL EVENTUAL INCUMPLIMIENTO.—VI. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONTROL DE LEGALIDAD QUE LE CORRESPONDE EN LA TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO.—CONCLUSIONES.—ÍNDICE DE RESOLUCIONES.—BIBLIOGRAFÍA.

1. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA TRANSPARENCIA COMO OBJETIVO PERSEGUIDO EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL PLANEAMIENTO

La entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, justo a las puertas de la profunda crisis económica desencadenada en el entorno de esa fecha, permitió identificar en su contenido el deseo del legislador de poner coto a algunos de los abusos que en el desbocado proceso desarrollista en gran medida producido en los años precedentes se manifestaron en no pocas ocasiones en el ejercicio de la potestad de planeamiento¹.

En este sentido una de las medidas que rápidamente fue extendiéndose fue precisamente la limitación de la política de convenios de planeamiento desde la legislación autonómica², lo que se vio también reflejado en la referida Ley 8/2007 y hoy figura en el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 30 de octubre de 2015 (TRLSRU) al afirmar en su artículo 3.1 que *«La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de este (...)»*. Limitación que, en todo caso, no supone impedimento alguno en orden a la posible formulación de propuestas de ordenación por los particulares, las cuales, sin condicionar el ejercicio de la potestad de planeamiento, quedan expresamente contempladas en el artículo 8 del citado TRLSRU.

En consecuencia, aun cuando la tarea planificadora en defensa del interés general no tenía en rigor por qué verse devaluada por sistema por el mero hecho de que la definición de su contenido pudiera anticiparse mediante el reflejo de sus determinaciones esenciales en convenios que en todo caso no limitaban la potestad de planeamiento a la vista de su carácter indisponible tantas veces resaltado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no es menos cierto que su carácter habitualmente híbrido por la presencia simultánea de compromisos de gestión junto a los propiamente de ordenación en no pocas ocasiones suponía un deslizamiento hacia posiciones negociales cuyo desenvolvimiento se presentaba como inevitable campo abonado al menos en condiciones para facilitar la devaluación advertida. Se producía, de este modo, lo que gráficamente fue expresado como la sustitución del plan por el pacto para introducir después el pacto en el plan, proceder que si bien no necesariamente había de traducirse en un perjuicio

para el interés general ciertamente llevaba consigo una desvalorización del trámite de información pública que siendo el que en principio está llamado a conferir legitimidad democrática al planeamiento lejos de ello podía quedar reducido a un mero formalismo al estar anticipadamente rechazada toda posible alegación que pudiera cuestionar un modelo de ordenación en realidad ya cerrado por los beneficios comprometidos.

Cuando, además, más allá de un posible ejercicio indebido de la potestad de planeamiento susceptible de ser calificado como supuesto de desviación de poder las relaciones bilaterales entabladas con la Administración podían incluso incurrir en ilícitos de carácter penal por la atribución a los terrenos de contenidos urbanísticos por intereses espurios sin necesidad de verse aquella siquiera comprometida por la formalización de convenios, es por lo que el legislador introdujo medidas adicionales, una de las cuales, la aquí considerada, pretende identificar públicamente desde el inicio de la tramitación de procedimientos correspondientes a determinados instrumentos de planeamiento a los beneficiados por la ordenación.

Dicho de otro modo y como seguidamente se verá, para reforzar la transparencia del proceso de confección del planeamiento el legislador decide dar publicidad a la identidad de los propietarios sobre cuyos suelos recaen una o varias de las concretas determinaciones urbanísticas que son incluidas en una relación cerrada, ello con independencia, por lo tanto, del hecho de no haberse cometido irregularidad alguna por su parte, medida que, precedida de su recepción en la legislación catalana³, fue tomada a nivel estatal con la redacción dada al artículo 70 ter.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)⁴.

II. LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 70 TER.3 DE LA LRBRL Y SU RECEPCIÓN EN LA LEGISLACIÓN CATALANA

El artículo 70 ter.3 de la LRBRL, que fue introducido por la disposición adicional novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y que probablemente por no formar parte de la legislación autonómica se ha ignorado de modo sorprendente en la práctica administrativa, dispone lo siguiente:

«3. Cuando una alteración de la ordenación urbanística, que no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación, incremente la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo, deberá hacerse constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el Registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia».

El supuesto de hecho de la norma está en consecuencia constituido por la necesaria concurrencia de los siguientes presupuestos:

- a) La tramitación de un procedimiento de alteración del planeamiento urbanístico.
- b) El procedimiento de alteración en cuestión debe ser ajeno a aquellos que se incardinan en el *«ejercicio pleno de la potestad de ordenación»*.
- c) La alteración del planeamiento ha de dar lugar a un cambio en la ordenación que refleje alguna de las siguientes determinaciones: un incremento

de la edificabilidad, un incremento de la densidad o una modificación de los usos del suelo.

A su vez, concurriendo los presupuestos precedentes, la consecuencia jurídica prevista en la norma está constituida, de un lado, por la necesidad de hacer constar en el expediente la identidad de todos los «*propietarios o titulares de otros derechos reales*»⁵ sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, y, de otro, por la determinación de que la identidad de los propietarios y titulares de derechos reales será aquella que «*conste en el Registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia*».

Por su parte, el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña (LUC), introduce en su artículo 99.1.a.⁶ algunas precisiones que deja abierto el artículo 70 ter.3 de la LRBRL, lo cual realiza con el siguiente alcance:

- a) Frente a su previsión indirecta en la LRBRL, la LUC identifica de modo expreso la modificación de planeamiento como la modalidad legal de alteración que determina su aplicación.
- b) La deducción del planeamiento general como instrumento al que se aplica la LRBRL es abiertamente recogida por la LUC.
- c) La identificación del incremento de densidad como determinación que contenida en una modificación de planeamiento general desencadena la aplicación de la norma queda ligada al uso residencial, lo que no se concreta en el artículo 70 ter.3 de la LRBRL.
- d) A los tres supuestos previstos en el artículo 70 ter.3 de la LRBRL, se añade el incremento de la intensidad de usos.
- e) Frente al silencio de la LRBRL en este punto, la LUC precisa el carácter igualmente público o privado de las fincas sobre las que concurren los restantes requisitos para la aplicación de la norma.
- f) A la constancia de la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales, la norma catalana inicialmente añade la inclusión de los títulos en virtud de los cuales se hubieran adquirido los terrenos.
- g) Mientras la anterior constancia la refiere la LRBRL al expediente, la LUC lo hace a la documentación del instrumento de planeamiento general.
- h) En particular, la LUC establece que será en la Memoria del planeamiento general donde deberá figurar la relación de las personas que reúnan las indicadas condiciones debiendo incorporarse igualmente las correspondientes certificaciones expedidas por el Registro de la Propiedad y, en su caso, por el Registro Mercantil, o, en su defecto, los datos del catastro.
- i) Por fin, la LUC añade que también debe hacerse constar en la Memoria la existencia, en su caso, de los adjudicatarios de la concesión de la gestión urbanística.

III. FUNDAMENTO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA

1. LA TRANSPARENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL PLANEAMIENTO COMO FUNDAMENTO ÚLTIMO DE LA NORMA

Según aclara la sentencia del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2010, el fundamento del apartado 3 del artículo 70 ter de la LRBRL se encuentra en la

necesidad de «incrementar la transparencia del proceso urbanístico, previniendo el tráfico de influencias y otros supuestos de corrupción vinculados a las recalificaciones de fincas realizadas mediante modificaciones puntuales del planeamiento».

En idéntico sentido se manifiestan, entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2014 y de 25 de octubre de 2016, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de mayo de 2016 y la del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 8 de junio de 2015.

La sentencia citada en último lugar, en línea con lo también manifestado por la doctrina⁷, añade lo siguiente:

«La razón de ser de esta modificación legislativa se encuentra en la pretensión de buscar una mayor transparencia en los procesos administrativos que tienen por objeto la modificación del planeamiento, transparencia que pretende evitar un uso desviado de las potestades administrativas en el ámbito urbanístico en relación con los resultados pretendidos con su puesta en acción. Efectivamente, un mayor y mejor conocimiento de los propietarios de las fincas afectadas por aquellos procedimientos administrativos que supongan un beneficio para sus titulares contribuirá a facilitar mayor transparencia y asegurar que el ejercicio de las potestades administrativas persigue el legítimo fin que ampara su existencia.

(...) El legislador ha querido explícitamente con esta exigencia hacer del proceso planificador, y más en concreto de sus modificaciones, una actividad que excluya cualquier atisbo de duda en relación a las intenciones y objetivo que justifican su puesta en marcha, lo que convierte al documento de constancia de los titulares de derechos afectados como un requisito imprescindible para entender adecuado a derecho el procedimiento administrativo a través del cual se lleva a cabo, otorgando al mismo mayor transparencia y apariencia de actuación recta de las potestades administrativas de planificación urbanística, cuando es así que las mismas contienen grandes dosis de discrecionalidad, y se activan para alterar el planeamiento vigente a través de una modificación».

2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA

Si bien en la legislación catalana la aplicación de esta medida queda precisada con un gran detalle razonablemente debido a constituir el urbanismo una materia propia del legislador autonómico con la consiguiente posibilidad a su alcance de descansar sobre términos técnicos específicos cuyo uso por el legislador estatal sería cuestionable, este hace uso de un lenguaje inevitablemente más vago cuyo sentido ha sido desentrañado por la jurisprudencia.

A estos efectos, una primera cuestión que suscita la regulación dispuesta en la LRBRL es justamente la referida a la identificación de los instrumentos de planeamiento por ella afectados al no estar nominativamente designados. Lo que hace el artículo 70 ter.3 es así una delimitación negativa en virtud de la cual excluye a aquellos instrumentos de planeamiento que contengan una alteración de la ordenación ajena al ejercicio pleno de la potestad de planeamiento y otra positiva por la que identifica las concretas alteraciones que desencadenan su aplicación, esto es, que se produzca un incremento de la edificabilidad, un incremento de la densidad o una modificación de los usos del suelo.

Así, conforme al anterior doble ámbito de delimitación, sobre la base de que el ejercicio pleno de la potestad de planeamiento aunque no del todo precisado por el legislador es lugar común que se corresponde con los procedimientos de revisión del planeamiento general, excluida tal fórmula como causa de aplicación de la norma en un plano teórico podría entenderse que no solo las modificaciones de planeamiento general habrían de quedar sujetas a su aplicación cuando se incrementara la edificabilidad, lo que se desprendería de ser esta clase de instrumento de planeamiento la única legalmente habilitada entre el planeamiento municipal para establecer tal determinación, sino también, junto al planeamiento general, el de desarrollo cuando llevara consigo un incremento de la densidad⁸ o una alteración de los usos. Esta posibilidad se vería incluso reforzada por la referencia contenida en el inciso final del apartado 3 del artículo 70 ter de la LRBRL al decir que la identidad de los propietarios y titulares de derechos reales ha de ser tomada del Registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia, lo que pondría en el punto de mira de la aplicación de la norma al planeamiento de desarrollo de iniciativa privada por ser procedente en su tramitación la notificación personal a los propietarios.

Pues bien, la clarificación de la validez de esta posible interpretación fomentada por la norma estatal es alcanzada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando, reconociendo su imprecisión, limita los instrumentos de planeamiento afectados, tal y como hace la norma catalana, a los de carácter general cuando son objeto de modificación.

Así resulta de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2016 en la que se afirma lo siguiente en relación con el artículo 70 ter.3 de la LRBRL:

«El precepto en cuestión se aplica a los casos de alteración de la ordenación urbanística, siempre que la misma “no se efectúe en el marco de un ejercicio pleno de la potestad de ordenación”, y suponga un incremento de “la edificabilidad o la densidad o modifique los usos del suelo”. Si bien este segundo requisito no plantea problema alguno, no ocurre lo mismo en relación con el primero, ya que como señala la sentencia de esta Sala de 25 de abril de 2014 (RJ 2014, 3283) —recurso de casación 5752/2011—, “la redacción del precepto no facilita su entendimiento”.

La sentencia (PROV 2015, 148650) recurrida entiende que el precepto en cuestión se introduce para establecer la necesidad de hacer constar en el expediente de modificación del planeamiento, la identidad de los propietarios o titulares de derechos reales sobre las fincas afectadas por la nueva ordenación durante los cinco años anteriores a su iniciación, cuando de esa alteración del planeamiento se deriva un aumento de edificabilidad o densidad o se modifiquen los usos del suelo, por lo que concluye afirmando que el precepto en cuestión es aplicable a todos los procedimientos de modificación del planeamiento general y no, como sostenía la recurrente en la instancia, únicamente al planeamiento de desarrollo, “cuando es así que a través de este tipo de instrumentos de planeamiento no cabe alterar los usos del suelo”.

Ahora en casación la recurrente abandona el planteamiento inicial de limitar la aplicación del precepto de planeamiento de desarrollo, y adopta una postura intermedia, sosteniendo que la Administración haría un ejercicio pleno de la potestad de ordenación cuando llevara a cabo la Revisión de un Plan General o cuando procediera a una modificación

puntual que afectara a la totalidad del municipio o a la totalidad de su suelo de una determinada clasificación, y por el contrario, dicho ejercicio no sería pleno cuando la Modificación Puntual estuviera referida a una determinada zona del municipio en cuestión, pero no a su totalidad».

Esta última afirmación de la recurrente es descartada por la citada sentencia, que confirma la de instancia desestimando el recurso en su integridad.

Por su parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de mayo de 2016 aclara lo siguiente:

«Tomando, pues, en consideración el fin de esa previsión legal (art. 3.1. del Código Civil), menester será concluir que su ámbito de aplicación deberá quedar circunscrito a aquellas modificaciones del planeamiento general susceptibles de traducirse en un beneficio patrimonial significativo para los vinculados al suelo concernido mediante algún derecho real».

A la vista de lo anterior, debe entenderse que la modificación de un instrumento de planeamiento general no se encuadra dentro del ejercicio pleno de la potestad de ordenación, a diferencia de lo que sucede en la modalidad de revisión, con la que en rigor coincide.

En todo caso, la aplicabilidad del artículo 70 ter.3 de la LRBRL a las modificaciones puntuales del planeamiento general es incuestionable según ha reiterado constantemente la jurisprudencia, pudiendo citarse en este sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 2 de septiembre de 2010, 25 de abril de 2014 y 25 de octubre de 2016, la sentencia de 8 de junio de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias y la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de mayo de 2016⁹.

IV. EL MOMENTO PROCEDIMENTAL DE CUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA LEGAL Y FORMA DE SU CUMPLIMIENTO

1. EL CUMPLIMIENTO DE LA EXIGENCIA LEGAL EN LA APROBACIÓN INICIAL DEL PLAN

La referencia que el propio artículo 70 ter.3 de la LRBRL hace a la «*iniciación*» del expediente como momento final del lapso de cinco años al que se ha de referir la información sobre las titularidades del dominio y derechos reales permite afirmar que es ya en la documentación que integra la modificación del planeamiento general que se somete a aprobación inicial cuando ha de quedar cumplida la exigencia legal. Así tiene lugar por constituir la aprobación inicial, en el caso de la tramitación de los instrumentos de planeamiento de iniciativa pública, el acto que determina el inicio del procedimiento¹⁰, lo que no ha de verse alterado por razón de la iniciación con antelación del procedimiento de evaluación ambiental contemplado en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, pues en su fase inicial su tramitación tiene lugar con apoyo en el denominado borrador inicial del plan asimilado a los avances de planeamiento cuyos efectos administrativos son, según es conocido, exclusivamente de carácter interno.

Este es el criterio seguido por el Tribunal Supremo en su sentencia de 25 de octubre de 2016.

Por lo demás, hasta tal punto es relevante la inclusión de la información en cuestión entre la documentación que ha de conformar las modificaciones

del planeamiento general en las que concurren los presupuestos considerados que la jurisprudencia, así por ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de noviembre de 2014 y las del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 13 de marzo de 2014 y de 7 de diciembre de 2011, dando un paso más, advierte que la falta de justificación de las expresadas titularidades en el momento de la aprobación inicial constituye un defecto sustancial que ni siquiera podría quedar subsanado, si no hubiera un nuevo sometimiento de la modificación al trámite de información pública, por el mero hecho de su inclusión ulterior aunque fuera con anterioridad a la aprobación definitiva.

2. EL SUJETO OBLIGADO Y SU FORMA DE CUMPLIMIENTO

En cuanto se refiere al sujeto obligado a instar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 ter.3 de la LRBRL, según afirma la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 2014 habrá de ser la Administración actuante, lo cual no parece que deba impedir que cuando tal cumplimiento se extiende a la solicitud de la información de que se trata no pueda ser cualquier otro interesado quien la formule. En última instancia lo relevante será que en el expediente conste en debida forma la información requerida no, por lo tanto, quién sea su solicitante.

Por otro lado, para el cumplimiento de la norma la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 26 de mayo de 2016 considera bastante la aportación al expediente de la documentación registral correspondiente a las fincas incluidas en el sector o ámbito afectados por la modificación de planeamiento y que se extienda a los cinco años anteriores a la fecha de la aprobación inicial, no figurando en la norma estatal, a diferencia de la catalana, que haya de hacerse a través de certificación registral.

De igual modo, conforme a los términos del inciso final del precepto estatal y de acuerdo con lo dispuesto en la LUC también cabe plantear la posibilidad de que la información procediera, no del Registro, sino del Catastro. A este respecto resulta de interés el voto particular de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 6 de mayo de 2014, el cual afirmó sobre esta cuestión lo siguiente:

«Tampoco comparto la vulneración que se aprecia en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia mayoritaria de lo dispuesto en el artículo 70 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en la redacción dada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, pues, frente a lo que se señala en ese fundamento jurídico, consta en el punto g) 3 de la Memoria Vinculante que para dar cumplimiento a ese precepto se señala que la parcela a la que afecta la modificación es la mencionada de suelo urbano 7475445UN7477N0001XM, siendo su propietario Maderas Juez, S.L. en el periodo 2002-2007, lo que es suficiente para el cumplimiento de lo previsto en ese artículo 70 ter LRBRL. Debe resaltarse que ese precepto exige que se haga constar en el expediente la identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas por la modificación durante los cinco años anteriores, y en este caso se hizo constar que el titular de la parcela catastral de suelo urbano 7475445UN7477N0001XM es Maderas Juez, S.L., lo que no es incorrecto, pues así figura en los datos catastrales aportados en el periodo de prueba del proceso. En efecto, según la docu-

mentación catastral aportada consta en el apartado "Datos de Titularidad" precisamente "Maderas Juez SL", que es lo mismo que figura en la documentación de la MP aprobada inicialmente por el Ayuntamiento, que fue sometida a información pública, y posteriormente aprobada provisional y definitivamente. Debe resaltarse que no exige el citado artículo 70 ter que se aporte la correspondiente certificación del Registro de la Propiedad, al que se alude en la demanda, sino la identidad de los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas durante los cinco años anteriores a su iniciación, según conste en el Registro o instrumento utilizado a efectos de notificaciones a los interesados de conformidad con la legislación en la materia, y para ello es suficiente la información catastral, máxime cuando de la documentación aportada por la parte codemandada resulta que los titulares de las fincas afectadas, según los datos del Registro de la Propiedad, son administradores de la mercantil Maderas Juez, S.L., lo que es suficiente en este caso para atender cumplida la finalidad de la norma con la indicación que se contiene en la MP aprobada sobre la titularidad de la finca afectada con los datos catastrales mencionados».

V. CONSECUENCIAS DEL EVENTUAL INCUMPLIMIENTO

Según los términos en parte ya adelantados, la jurisprudencia ha declarado que el requisito establecido en el apartado 3 del artículo 70.ter de la LRBRL es de carácter esencial y su inobservancia constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho. Concurriendo los presupuestos conformadores del supuesto de hecho de la norma, la aportación del documento o documentos acreditativos de la identidad de quienes hayan sido titulares del dominio y demás derechos reales durante los cinco años anteriores a la iniciación del expediente es un requisito imprescindible del acto administrativo. Por tanto, su incumplimiento constituye una irregularidad invalidante del mismo, al faltar un documento exigido por la Ley con la finalidad ya expuesta.

Así lo entiende, por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2016 cuando, con cita de otras muchas, razona como sigue:

«La modificación puntual del Plan General impugnada es una disposición general y los defectos formales en su tramitación tienen carácter sustancial y acarrear, conforme a lo establecido en el citado artículo 62.2 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la nulidad radical de la modificación puntual cuestionada, a la que no es aplicable lo establecido en el artículo 63 de esta misma Ley, que contempla la disconformidad a derecho de los actos administrativos, y, en consecuencia, la Sala de instancia, al declarar la nulidad radical de la modificación del Plan General no ha infringido los preceptos ni la jurisprudencia citados en este primer motivo de casación».

En idéntico sentido se manifiestan otras muchas sentencias del Tribunal Supremo, como las de 28 de septiembre de 2012, 31 de mayo de 2011, 21 de mayo de 2010 y 25 de octubre de 2016.

Y, como se ha razonado, el momento en el que con carácter esencial ha de darse cumplimiento a lo ordenado en el artículo comentado es el previo a la aprobación inicial y a la apertura del periodo de información pública, existiendo incluso pronunciamientos judiciales que, según se adelantó, apuntan a que la falta de tal requisito en ese momento constituye un defecto sustancial que, salvo que diera lugar a un nuevo trámite de información pública, no puede subsanarse mediante la ulterior incorporación del documento al expediente, aun cuando esta se produzca con anterioridad a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento cuestionado.

VI. LA POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA EN EL CONTROL DE LEGALIDAD QUE LE CORRESPONDE EN LA TRAMITACIÓN DEL PLANEAMIENTO

Desde otra perspectiva, el análisis de la cuestión tratada también debe realizarse situándola en el contexto de un procedimiento administrativo, el referido a las modificaciones del planeamiento general, que es expresión del ejercicio de la potestad de planeamiento, la cual, al proyectarse sobre intereses municipales pero también autonómicos, ha sido configurada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo como una potestad de titularidad compartida por las respectivas Administraciones¹¹.

Así se resalta para poner de manifiesto el marco general en el que se desarrolla una potestad, la de planeamiento, que presupone unas normas procedimentales por las que si bien se da cauce al reconocimiento constitucional (arts. 137 y 140 CE) de la autonomía local para la gestión de los intereses municipales, ello tiene lugar sin que tal reconocimiento en ningún caso pueda llegar a incidir de modo negativo en otros intereses generales que, como ocurre con los autonómicos, pueden ser distintos de los propios de la entidad local respectiva.

Por ese motivo justamente el carácter compartido de la titularidad de planeamiento lleva consigo, como también reiteradamente ha puesto de manifiesto el Tribunal Supremo¹², dos ideas centrales de necesaria clarificación previa y que muy someramente cabe expresar en los siguientes términos:

- a) Por un lado y desde el plano formal, que el procedimiento de tramitación de los instrumentos de planeamiento general constituye un procedimiento bifásico en el que a la aprobación provisional del municipio sigue en el tiempo la definitiva de la Administración autonómica.
- b) Por otro y conforme a un enfoque de naturaleza competencial cuyo antecedente jurisprudencial más lejano se remonta a una sentencia del Tribunal Supremo de 29 de octubre de 1967, que en orden a la adopción del acuerdo de aprobación definitiva la Administración autonómica ejerce un control «*en todos sus aspectos*» sobre el plan recibido, expresión tomada del artículo 41 de la Ley del Suelo de 1976 y que en una jurisprudencia constante del Tribunal Supremo según sus propios términos positivizada después sin excepción en toda la legislación autonómica, se ha entendido en el sentido de que mientras el control autonómico de legalidad sobre el plan es pleno, es decir, sin restricciones tanto sobre sus aspectos reglados como sobre los discrecionales, el de oportunidad queda sin embargo limitado a aquellas determinaciones con incidencia en intereses de carácter supralocal, no así, por lo tanto, en intereses de alcance meramente local.

Pues bien, dicho lo anterior, lo verdaderamente relevante es que la decisión sobre la aplicación del artículo 70 ter.3 de la LRBRL en ningún caso constituye monopolio exclusivo de la Administración Local pues la autonómica, al realizar el mencionado control de legalidad una vez recibe el expediente tras la aprobación provisional, en el ejercicio de sus potestades y ante la concurrencia de los presupuestos legales previstos en dicho artículo puede disponer su devolución de considerarlo incompleto, con el lastre añadido en términos de tiempo para la culminación del procedimiento de que, conforme a la jurisprudencia señalada, no solo sería necesario completarlo con la incorporación del documento omitido sino además reiterar el trámite de información pública.

CONCLUSIONES

I. Los abusos vividos en el ámbito urbanístico fundamentalmente en el periodo previo a la crisis económica desencadenada a partir del año 2007 dieron lugar a la adopción de una diversidad de medidas por parte del legislador a fin de garantizar en lo posible la mayor transparencia principalmente en la fase de elaboración de los instrumentos de planeamiento general a través de los cuales, por razón de su contenido principalmente ligado a los cambios de clasificación de suelo y de atribución de edificabilidades, se da lugar a las transformaciones más relevantes en el contenido del derecho de propiedad.

II. Entre esas medidas, con el antecedente de su recepción ya desde el 2005 en la legislación urbanística catalana, se incluyó una reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local consistente en la introducción de un nuevo artículo 70 ter.3 en virtud del cual en la tramitación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento general que reúnan determinadas condiciones se hace necesario incorporar en su documentación una relación de propietarios y titulares de derechos reales.

III. La regulación en cuestión, en gran medida desconocida por no formar parte de la legislación autonómica salvo en el caso del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña de 3 de agosto de 2010, participa de una falta de claridad cuya corrección se ha ido produciendo de modo paulatino por la jurisprudencia de los Tribunales, la cual ha permitido precisar el tipo de instrumento de planeamiento concreto afectado, la clase de alteración del planeamiento determinante de su aplicación, los términos de su confección a partir de la información suministrada por el Registro de la Propiedad y, finalmente, los aspectos de orden temporal y formal sobre su incorporación a la documentación del planeamiento.

IV. A tal efecto, dicha jurisprudencia ha señalado a los modificaciones de planeamiento general como el tipo de alteración afectado en orden al cumplimiento de este requisito, ha identificado como momento procedimental para su incorporación a la documentación del plan el inmediatamente previo a su aprobación inicial, ha destacado las graves consecuencias debidas a su ausencia cuando fuera obligada la presencia de la identificación de propietarios y titulares de derechos reales por la concurrencia de los presupuestos legales y, en fin, ha permitido situar en sus justos términos la trascendencia jurídica de un documento todavía en gran parte ignorado.

ÍNDICE DE RESOLUCIONES

- STS de 29 de octubre de 1967

- STS de 20 de marzo de 1990
- STS de 13 de julio de 1990
- STS de 22 de diciembre de 1990
- STS de 30 de enero de 1991
- STS de 12 de febrero de 1991
- STS de 25 de abril de 1991
- STS de 13 de febrero de 1992
- STS de 18 de mayo de 1992
- STS de 23 de junio de 1992
- STS de 22 de septiembre de 1992
- STS de 21 de mayo de 2010
- STS de 2 de septiembre de 2010
- STS de 31 de mayo de 2011
- STS de 28 de septiembre de 2012
- STS de 25 de abril de 2014
- STS de 4 de noviembre de 2014
- STS de 26 de mayo de 2016
- STS de 25 de octubre de 2016
- STSJ de Navarra de 7 de diciembre de 2011
- STSJ de Castilla y León de 6 de mayo de 2014
- STSJ de Navarra de 13 de marzo de 2014
- STSJ de Asturias de 8 de junio de 2015
- STSJ de Madrid de 14 de marzo de 2016
- STSJ de Cataluña de 26 de mayo de 2016

BIBLIOGRAFÍA

- DÍEZ LEMA, J. M., en *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo*, 342, Marcial Pons 2008.
- LASO MARTÍNEZ, J. L., en *Derecho Urbanístico II. Creación y vigencia del planeamiento*, 33 y sigs. Montecorvo 1981.
- PARERO ALFONSO, L. Y ROGER FERNÁNDEZ, R., en *Comentarios a la Ley de Suelo (Ley 8/2007, de 28 de mayo)*, 415, Iustel 2007.

NOTAS

¹ Como impresionante testimonio del descontrol con el que se ejerció la potestad de planeamiento durante los años previos al estallido de la crisis resulta especialmente ilustrativo comprobar los efectos derivados de la aplicación del segundo supuesto contemplado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, de Castilla y León, el cual consiste en que los terrenos clasificados como suelo urbanizable no delimitado en el marco de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León que el 19 de octubre de 2018 hubieran carecido de ordenación detallada aprobada con carácter definitivo habrían de quedar automáticamente clasificados como suelo no urbanizable común. Pues bien, los efectos en cuestión se han traducido en una desclasificación, anunciada desde la Junta de Castilla y León (http://vivienda.jcyl.es/web/jcyl/OficinaVivienda/es/Plantilla100/1284569254805/_/_/_), que ha afectado a 282.936.944 m² que hasta la citada fecha contaban con la condición de suelo urbanizable no delimitado con capacidad para albergar 1.000.000 de viviendas, suelos correspondientes

a 207 ámbitos en 86 municipios entre los que figuraron algunos en los que se dieron las sorprendentes cifras siguientes: Torquemada (Segovia), con 989 habitantes, 53.976.100 m² de suelo urbanizable; Coca (Segovia), con 1.863 habitantes, 38.000.100 m² de suelo urbanizable; Guisando (Ávila), con 534 habitantes, 481.800 m² de suelo urbanizable; Monterrubio (Segovia), con 63 habitantes, 10.499.892 m² de suelo urbanizable.

² Así, por ejemplo, mediante la Ley 3/2007, de 26 de julio, de la Comunidad de Madrid se dio nueva redacción al artículo 245 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, sancionando con la nulidad de pleno derecho a los convenios de planeamiento.

³ Fue así inicialmente recogida en la legislación catalana por el artículo 94.1.c del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Urbanismo, pasando después a tener una nueva redacción con motivo de la entrada en vigor de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, financieras y administrativas, para, finalmente, quedar incorporado en el artículo 99.1.a del vigente Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo, de Cataluña.

⁴ Además de la legislación autonómica al respecto, en materia de transparencia ha de estarse a lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

⁵ En relación con la información requerida desde la LRBRL habrá de tenerse en todo caso en cuenta lo dispuesto en la Ley 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuyo artículo 4.1 dispone que “los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido”, lo cual excluye que tanto en la emisión de los datos desde el Registro de la Propiedad o el Catastro como en su reflejo en el planeamiento pueda quedar constancia de datos distintos a los expresamente contemplados en el artículo 70 ter.3 de la LRBRL.

⁶ Dice el artículo 99.1.a de la LUC lo siguiente: «1. Las modificaciones de instrumentos de planeamiento general que supongan un incremento del techo edificable, de la densidad del uso residencial o de la intensidad de los usos, o la transformación de los usos establecidos anteriormente deberán incluir en la documentación las siguientes especificaciones: a) La identidad de todos los propietarios o titulares de otros derechos reales sobre las fincas afectadas, ya sean públicas o privadas, durante los cinco años anteriores al inicio del procedimiento de modificación, y los títulos en virtud de los cuales han adquirido los terrenos. Esta especificación se lleva a cabo mediante la incorporación a la memoria de una relación de estas personas y de las correspondientes certificaciones expedidas por el Registro de la Propiedad y, en su caso, por el Registro Mercantil. En caso de falta de identificación del propietario en el Registro de la Propiedad deben hacerse constar los datos del catastro. También debe hacerse constar en la memoria la existencia, en su caso, de un adjudicatario de la concesión de la gestión urbanística, y su identidad (...)».

⁷ PAREJO ALFONSO, L. Y ROGER FERNÁNDEZ, R., en *Comentarios a la Ley de Suelo* (Ley 8/2007, de 28 de mayo), 415, Iustel 2007.

⁸ Sobre el parámetro de la densidad y su naturaleza estructurante o pormenorizada, relevante a los efectos de su posible alteración por el planeamiento de desarrollo, resulta de interés la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de marzo de 2016, la cual dice al respecto lo siguiente: «El parámetro relativo a la densidad de vivienda corresponde a la decisión discrecional básica del planificador, es decir, el número de viviendas no se obtiene de forma derivada de la aplicación combinada de otras determinaciones (superficie y número de viviendas por hectárea), sino que constituye una determinación específica por sí misma. Lo que establece el planeamiento es que el número de viviendas tanto las construidas, como las en construcción o las previstas en los distintos tipos de suelo, independientemente que la superficie del sector pueda sufrir alguna alteración en su medición, y ello es decisión del planificador acorde con unos criterios generales fijados. El número de viviendas se constituye así en condición vinculante del Plan, debiéndose ajustar a la misma el coeficiente de edificabilidad según los distintos usos permitidos. Aunque desde un punto puramente teórico

pueda sostenerse que el número de viviendas, en la LSM, pueda haber pasado a constituir una determinación pormenorizada, al haber sido fijada, en este caso, por el planeamiento general con carácter vinculante podría tener el carácter de determinación estructurante (ex art. 35.4 g) de la LSM [LCM 2001, 385 y LCM 2002, 61]), pero, en cualquier caso, esa determinación solo podría ser variada en los supuestos que prevé el artículo 47.3 de la LSM».

⁹ Esta es igualmente la posición de la doctrina según puede verse en DÍEZ LEMA, J. M., en *Nuevo Derecho del suelo. Comentarios a la Ley 8/2007 de 28 de mayo, de Suelo*, 342, Marcial Pons 2008.

¹⁰ LASO MARTÍNEZ, J. L., en *Derecho Urbanístico II. Creación y vigencia del planeamiento*, 33 y sigs., Montecorvo 1981.

¹¹ Ver sentencias del Tribunal Supremo de 20 de marzo, 13 de julio y 22 de diciembre de 1990, 30 de enero, 12 de febrero y 25 de abril de 1991, 13 de febrero, 23 de junio y 22 de septiembre de 1992, etc.

¹² Sentencia de 18 de mayo de 1992.