

Índice

| | |
|---|----|
| Abreviaturas | 19 |
| Introducción y planteamiento | 21 |
| Capítulo Primero. Suelo protegido | 37 |
| I. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LOS SUELOS PROTEGIDOS | 37 |
| 1. <i>Suelo y protección medioambiental</i> | 37 |
| 2. <i>Distribución competencial entre Estado, las CCAA y los municipios</i> | 39 |
| 3. <i>Situaciones básicas del suelo en el TRLS 08</i> | 43 |
| 4. <i>Bases de protección medioambiental del suelo</i> | 47 |
| 4.1. <i>Imposición de medidas mínimas de protección medioambiental al legislador autonómico</i> | 47 |
| 4.2. <i>Suelo necesariamente rural</i> | 49 |
| 4.3. <i>Bases sobre la utilización del suelo rural</i> | 51 |
| 5. <i>Técnicas preventivas de protección de suelos</i> | 53 |
| 5.1. <i>Clasificación y calificación del suelo. Zonificación y control de usos mediante planificación</i> | 53 |
| 5.2. <i>Régimen jurídico del suelo protegido: prohibición de edificación y configuración del derecho de propiedad</i> | 56 |
| 5.3. <i>Intensificación de medidas para la eficaz protección de suelo</i> | 61 |
| 6. <i>Efectos jurídicos de la protección del suelo</i> | 62 |
| II. TIPOLOGÍA DE SUELOS PROTEGIDOS Y REGULACIÓN DE USOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS | 66 |
| 1. <i>Suelos protegidos. Denominaciones, grados y niveles de protección.</i> | 67 |
| 1.1. <i>El suelo protegido como categoría del no urbanizable.</i> | 69 |
| 1.2. <i>Tipos de suelos protegidos en las legislaciones autonómicas</i> | 70 |
| 2. <i>Usos en suelo protegido</i> | 85 |
| 2.1. <i>Bases medioambientales del TRLS 08 sobre usos en suelo protegido</i> | 87 |

| | |
|---|-----|
| 2.2. Tendencias en la regulación de los usos..... | 88 |
| III. EL SUBSUELO BAJO RASANTE DE SUELO PROTEGIDO | 93 |
| 1. <i>El tradicional silencio del plan sobre el subsuelo</i> | 93 |
| 2. <i>Autorización de usos en subsuelo de zonas verdes y espacios libres</i> | 95 |
| 3. <i>Régimen jurídico actual de la propiedad del subsuelo</i> | 96 |
| 4. <i>Usos en subsuelo de rasante de suelo protegido</i> | 98 |
| | |
| Capítulo Segundo. Panorámica de las fuentes de protección de suelo | 101 |
| I. LEGISLACIÓN SECTORIAL Y TIPOS DE PLANIFICACIÓN PREVISTOS. PARADIGMAS | 101 |
| 1. <i>Espacios naturales protegidos</i> | 101 |
| 1.1. Legislación básica y planificación: PORN y PRUG. | 101 |
| 1.2. Especial referencia a la Red Ecológica Europea Natura 2000..... | 103 |
| a) Declaración y descatalogación | 104 |
| b) Exceso del TRLS 08: base medioambiental y ampliación de medidas de protección a todos los espacios naturales protegidos, no sólo a los de Red Natura 2000..... | 105 |
| c) Fraude a los requisitos de descatalogación por vía de modificación de uso de suelos mediante Ley ordinaria | 106 |
| d) Fomento de la protección y «custodia del territorio»..... | 109 |
| 1.3. Situación de los propietarios de terrenos en espacios protegidos | 110 |
| 1.4. Derechos de adquisición preferente a favor de las Administraciones públicas. El artículo 39 Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y Biodiversidad y la RDGRN de 16 de marzo de 2009: efecto de cierre registral..... | 114 |
| 2. <i>Aguas</i> | 116 |
| 2.1. Protección del dominio público hidráulico | 116 |
| 2.2. Los mapas de riesgos naturales: protección contra riesgos de inundación | 117 |
| 2.3. Informes de organismos de cuenca..... | 119 |
| 3. <i>Costas</i> | 120 |

| | | |
|--|--|-----|
| 4. | <i>Montes</i> | 124 |
| 5. | <i>Vías pecuarias</i> | 126 |
| 6. | <i>Paisaje</i> | 127 |
| 7. | <i>Carreteras</i> | 127 |
| 8. | <i>Patrimonio histórico artístico</i> | 131 |
| 9. | <i>Referencia a otras legislaciones sectoriales protectoras de suelo</i> | 133 |
| | | |
| II. | JERARQUÍA Y COORDINACIÓN ENTRE NORMATIVA Y PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTALES | 134 |
| | | |
| 1. | <i>Urbanismo y medio ambiente. Relaciones de prevalencia entre PORN y planes urbanísticos</i> | 134 |
| 2. | <i>Límites al planificador: estándares medioambientales y normas de directa aplicación</i> | 137 |
| 2.1. | Los estándares legales medioambientales | 137 |
| 2.2. | Las normas legales ambientales de directa aplicación | 139 |
| 3. | <i>Autorizaciones y comunicaciones a organismos distintos del planificador de ordenación territorial y urbanística</i> | 143 |
| 3.1. | Obligatoriedad de acreditación de suficiencia hídrica | 144 |
| 3.2. | Informes para proteger las costas: deslinde y protección del dominio público marítimo-terrestre | 147 |
| 3.3. | Informe de impacto sobre carreteras y otras infraestructuras | 148 |
| 4. | <i>Estudios e informes de impacto ambiental como medida protectora de suelos</i> | 149 |
| 4.1. | Nuevas técnicas de protección medioambiental | 149 |
| 4.2. | Controles al cumplimiento de las exigencias derivadas de la declaración de impacto ambiental | 154 |
| 5. | <i>Protección del suelo cuando no hay plan urbanístico</i> | 157 |
| | | |
| Capítulo Tercero. Autorización, comunicación previa y declaración responsable para construir e instalar en suelo protegido. Deberes del propietario | | |
| | | |
| I. | DERECHO DEL PROPIETARIO DEL SUELO A EDIFICAR, CONSTRUIR E INSTALAR | 159 |
| | | |
| 1. | <i>Configuración medioambiental del «ius aedificandi» en suelo protegido</i> | 159 |
| 1.1. | <i>Ius aedificandi</i> y función social de la propiedad | 159 |
| 1.2. | Derecho a edificar y derecho a lo edificado | 163 |

| | | |
|--|---|-----|
| 2. | <i>Condiciones básicas de igualdad de los propietarios en el artículo 8 TRLS 08: autorizaciones, comunicación previa, declaración responsable y licencias</i> | 166 |
| II. | DOBLE REQUISITO PARA LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN EN SUELO PROTEGIDO: AUTORIZACIÓN AUTONÓMICA Y LICENCIA DE OBRAS..... | 168 |
| 1. | <i>Necesaria predeterminación legal de los usos posibles y del procedimiento de autorización en suelo rural</i> | 168 |
| 2. | <i>Régimen jurídico de la autorización autonómica y de la licencia de obras</i> | 170 |
| 2.1. | Doble requisito..... | 170 |
| 2.2. | Licencia urbanística municipal de obras, necesaria para todo acto de edificación | 173 |
| 2.3. | Obtención de licencia urbanística y de autorización autonómica de intervención en suelo protegido por silencio administrativo..... | 177 |
| III. | SISTEMAS DE AUTORIZACIÓN EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. TENDENCIAS..... | 185 |
| IV. | REFERENCIA A OTRAS AUTORIZACIONES SECTORIALES | 193 |
| V. | RELACIÓN ENTRE AUTORIZACIONES Y LICENCIAS | 194 |
| VI. | CONSTANCIA EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE CONDICIONAMIENTOS DE LA LICENCIA Y AUTORIZACIONES CONCEDIDAS. EFICACIA | 196 |
| VII. | DEBERES DE LOS PROPIETARIOS DE TERRENOS EN SUELOS PROTEGIDOS | 199 |
| 1. | <i>Condiciones básicas de igualdad del derecho de propiedad en los artículos 9 y 13 TRLS 08</i> | 199 |
| 1.1. | Conservación del suelo y su masa vegetal..... | 201 |
| 1.2. | Satisfacción de las prestaciones patrimoniales previstas para legitimar usos | 203 |
| 1.3. | Conexión a malla urbana | 204 |
| | | |
| Capítulo Cuarto. Medidas administrativas por construcción ilegal en suelo protegido. Eficacia frente al infractor y frente a ulteriores adquirentes | | 209 |
| I. | DISCIPLINA URBANÍSTICA Y RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD | 209 |
| 1. | <i>Medidas de defensa y protección de la legalidad urbanística</i> | 209 |
| 2. | <i>Independencia entre sanción y otras medidas de restauración de la legalidad urbanística</i> | 210 |

| | | |
|------|---|-----|
| 3. | <i>Procedencia del restablecimiento de la legalidad urbanística aun en caso de condena penal: artículo 42 TRLS 08</i> | 212 |
| 4. | <i>Inscripción en el Registro de la Propiedad del expediente sobre disciplina urbanística. Eficacia</i> | 213 |
| 5. | <i>Futuros adquirentes del inmueble ilegalmente alzado. Tercero hipotecario. Principios y jurisprudencia</i> | 215 |
| 6. | <i>Competencia para adoptar acuerdos de restauración de la legalidad y para iniciar la revisión de autorizaciones</i> | 221 |
| II. | RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EDIFICACIÓN ILEGAL EN SUELO PROTEGIDO | 223 |
| 1. | <i>Jurisprudencia sobre edificación clandestina en suelo protegido: falta de autorizaciones administrativas preceptivas y de licencia urbanística. Falta de informes de impacto y evaluación ambiental de planes y proyectos</i> | 223 |
| 2. | <i>Difícil legalización: límites a la discrecionalidad y desviación de poder</i> | 226 |
| 3. | <i>Revisión y anulación de licencias y autorizaciones administrativas ilegales. Límites del artículo 106 LRJPAC</i> | 227 |
| 3.1. | <i>Anulación de autorizaciones, permisos y licencias contra legem. Causas</i> | 229 |
| 3.2. | <i>Legitimación activa</i> | 230 |
| 3.3. | <i>Nulidad de la licencia y nulidad del plan en que se ampara por razones de protección medioambiental</i> . 230 | |
| a) | <i>Nulidad por contravención de normas de directa aplicación. Revisión judicial del plan urbanístico mediante conceptos jurídicos indeterminados. El ejemplo de la protección del paisaje del artículo 10.2 TRLS 08 y normas concordantes</i> | 231 |
| b) | <i>Nulidad del plan por falta de informes medioambientales preceptivos</i> | 234 |
| 4. | <i>Aprobación de licencias y planes por silencio administrativo positivo</i> | 237 |
| 5. | <i>Efectos de la declaración de nulidad de la licencia por infracción de normativa protectora de suelo: demolición, indemnización y propagación de nulidades</i> | 239 |
| III. | LEGISLACIÓN AUTONÓMICA SOBRE RESTAURACIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA EN SUELO PROTEGIDO: NULIDADES DE PLENO DERECHO E IMPRESCRIPTIBILIDAD DE ACCIONES | 242 |
| 1. | <i>Régimen jurídico en las legislaciones autonómicas por construcción ilegal en suelo protegido</i> | 242 |

| | | |
|--|---|-----|
| 2. | <i>Nulidad de pleno derecho de la infracción de zonas verdes y espacios libres: artículo 10.3 TRLS 08</i> | 243 |
| 3. | <i>El origen de la concordancia de la infracción de zonas verdes y espacios libres con la infracción de suelos protegidos</i> | 245 |
| 4. | <i>Régimen de la edificación ilegal en suelo protegido en las legislaciones autonómicas</i> | 247 |
| 4.1. | Legislaciones autonómicas que declaran la nulidad de pleno derecho de las licencias con imprescriptibilidad de las acciones de restablecimiento de la legalidad ... | 250 |
| 4.2. | Imprescriptibilidad de la acción sin declaración de nulidad del acto | 253 |
| 4.3. | Legislaciones que establecen límites temporales para el ejercicio de las acciones de restablecimiento de la legalidad urbanística | 257 |
| 5. | <i>Imprescriptibilidad de la acción para ordenar la demolición</i> | 257 |
| 6. | <i>Parcelación nula de pleno derecho en algunas legislaciones autonómicas. Competencia de las CCAA para regular «efectos civiles» de las normas</i> | 259 |
| Capítulo Quinto. Protección penal del suelo protegido | | 267 |
| I. | REGULACIÓN PENAL DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y CONTRA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL EN SUELOS PROTEGIDOS: ARTÍCULOS 319 Y 320 DEL CÓDIGO PENAL..... | 267 |
| 1. | <i>Intento de protección eficaz del suelo mediante el Derecho penal...</i> | 267 |
| 2. | <i>Reforma de los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo por LO 5/2010 de modificación del CP de 1995: penas más graves y responsabilidad penal de la persona jurídica ...</i> | 268 |
| 3. | <i>Temas objeto de estudio en los artículos 319 y 320</i> | 269 |
| 4. | <i>Relación con otros artículos del Código Penal</i> | 272 |
| II. | SUBSUNCIÓN EN NORMAS PENALES DE LAS OBRAS NO AUTORIZABLES EN SUELO DE PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL | 274 |
| 1. | <i>Tipificación penal y remisión a normas administrativas para fijar el bien jurídico protegido</i> | 274 |
| 1.1. | Bien jurídico objeto de protección en el artículo 319.1 CP | 274 |
| 1.2. | Sentido de la remisión del Derecho penal al administrativo..... | 275 |
| 1.3. | Incidencia penal de la modificación en las legislaciones de suelo, ordenación territorial y urbanismo de tipos de las del protegido y no urbanizable | 278 |

| | |
|--|---------|
| 1.4. Suelo protegido y suelo no urbanizable: relación entre los dos primeros números del artículo 319 CP | 282 |
| 1.5. Necesidad o no de acto administrativo que declare el suelo protegido..... | 283 |
| 2. <i>Tipificación y consecuencias: jurisprudencia</i> | 284 |
| 2.1. <i>Non bis in idem</i> | 284 |
| 2.2. Obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables. Relevancia penal de la falta de informes ambientales..... | 286 |
| a) Obras de urbanización, construcción o edificación | 286 |
| b) No autorizable..... | 287 |
| 2.3. La cuestión de la autoría | 291 |
| a) Constructor, promotor y técnico director | 291 |
| b) Autor directo y cooperador necesario..... | 292 |
| c) Persona jurídica..... | 292 |
| III. PENAS ACCESORIAS Y OTROS EFECTOS DE LA COMISIÓN DEL DELITO. | 294 |
| 1. <i>Inhabilitación para ejercer profesiones y actividades</i> | 294 |
| 2. <i>Reparación voluntaria del daño causado: pena inferior en grado</i> ... | 294 |
| 3. <i>Orden de demolición accesoria a la pena y comiso: artículo 319.3 CP.</i> | 295 |
| IV. DELITO AGRAVADO: FUNCIONARIO Y AUTORIDAD PÚBLICA..... | 296 |
| V. ILICITUD PENAL Y NULIDAD DE PLENO DERECHO DEL ACTO ADMINISTRATIVO | 298 |
| VI. CONCURSO DE NORMAS PENALES POR DELITOS EN SUELO PROTEGIDO..... | 298 |
| 1. <i>Relación entre los artículos 319.1 y 325.1 CP</i> | 298 |
| 2. <i>Posible aplicación conjunta de los artículos 319.1, 330 y 338 CP: actos de edificación no autorizables en suelo ubicado en espacio natural protegido</i> | 301 |
| Capítulo Sexto. Algunas consecuencias civiles y de Derecho inmobiliario registral de la protección medioambiental del suelo | 303 |
| I. INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO..... | 303 |
| II. REGISTRO DE LA PROPIEDAD, URBANISMO, ORDENACIÓN TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE | 309 |
| 1. <i>Registros oficiales y públicos: la necesidad de coordinación. Algunos ejemplos</i> | 309 |

| | | |
|------|--|-----|
| 2. | <i>Relaciones entre urbanismo y Registro de la Propiedad: evolución y situación actual</i> | 312 |
| 3. | <i>Restricciones de uso por protección medioambiental y Registro de la Propiedad</i> | 315 |
| 4. | <i>Registro de la Propiedad como registro de información medioambiental.</i> | 317 |
| 5. | <i>Incorporación de bases gráficas al Registro de la Propiedad: GEOBASE</i> | 321 |
| | | |
| III. | ACCESO AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA Y LA PARCELACIÓN. ACTOS URBANÍSTICOS EN SUELO PROTEGIDO | 324 |
| 1. | <i>Obra nueva y parcelación: tradicionales paradigmas de acceso de ilegalidades urbanísticas al Registro de la Propiedad</i> | 324 |
| 2. | <i>Acceso al Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva.</i> | 326 |
| 2.1. | Notas sobre el acto jurídico de declaración de obra nueva..... | 326 |
| 2.2. | Exigencia por notarios y registradores de la Propiedad de acreditar licencia y demás autorizaciones administrativas | 328 |
| 2.3. | Obras nuevas «encubiertas»: RDGRN de 11 de octubre de 2008 | 331 |
| 2.4. | Inscripción de obra nueva en suelo de especial protección: riesgos específicos | 332 |
| a) | Exigencia de licencias y autorizaciones en obras nuevas concluidas después de la entrada en vigor de la LS 07 | 333 |
| b) | Acceso al Registro de obras nuevas antiguas en suelo de especial protección | 335 |
| 2.5. | Doctrina de la DGRN de interés sobre otros aspectos de la inscripción de la obra nueva en el Registro de la Propiedad..... | 339 |
| a) | No es necesario acreditar licencia de primera ocupación | 339 |
| b) | Seguro decenal, Libro del Edificio y supuestos de exoneración | 340 |
| c) | El Registrador puede exigir que se cumplan los condicionamientos de la licencia | 341 |
| 3. | <i>Parcelación en suelo protegido</i> | 342 |
| 3.1. | Los tradicionales problemas por parcelación ilegal en suelo rústico | 342 |

| | |
|--|-----|
| 3.2. Parcelación, segregación y división. Unidades mínimas. Vinculación a la preservación de los valores medioambientales concurrentes | 347 |
| 3.3. Acceso de la parcelación al Registro de la Propiedad. | 350 |
| 3.4. Riesgo de parcelación fraudulenta y de inscripción de parcelación ilegal..... | 352 |
| IV. INFORMACIÓN PRECONTRACTUAL, PARTICULARES Y COMPRAVENTA DE TERRENOS EN EL TRLS 08..... | 355 |
| 1. <i>Subrogación real y asunción de obligaciones por terceros adquirentes</i> | 356 |
| 2. <i>Anulación de convenios de monetarización</i> | 358 |
| 3. <i>Obligaciones de los transmitentes de terrenos en el TRLS 08 y acción rescisoria</i> | 358 |
| V. DERECHO A LA CÉDULA URBANÍSTICA Y A INFORME ESCRITO SOBRE LA SITUACIÓN URBANÍSTICA DE LA FINCA O PARCELA..... | 361 |
| Reflexión final. Recapitulación y conclusiones | 363 |
| Índice de jurisprudencia y documentación citada | 379 |
| Bibliografía | 389 |