

**GLORIA VEGA GONZÁLEZ**

Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Junta de Andalucía

**REFLEXIONES SOBRE EL ESCASO  
DESARROLLO DE LAS LEYES DE  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN  
ESPAÑA**

La Comunidad Autónoma de Andalucía aprobó en 1994 la Ley de Ordenación del Territorio. Hasta entonces, la política territorial, además de planificar y construir las infraestructuras y equipamientos que mejor podían contribuir a la cohesión y articulación de la región como ente unitario, elaboró una serie de instrumentos de planificación dirigidos a la ordenación de los ámbitos o materias de mayor problemática o incidencia territorial. Se redactaron así los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las ocho provincias, las Directrices del Litoral andaluz, las Bases para la Ordenación del Territorio y, para la coordinación de las políticas urbanísticas municipales, las Bases y Directrices de la Bahía de Cádiz y del área metropolitana de Sevilla y los Avances de Ordenación del Litoral, documentos todos de alcance limitado y de una clara debilidad jurídica.

Las limitaciones en cuanto al alcance de los documentos elaborados para la ordenación efectiva del territorio, y la necesidad cada vez más perentoria de acometer la coordinación de los planeamientos urbanísticos, sobre todo en los ámbitos donde el crecimiento es más dinámico como es el caso de las aglomeraciones urbanas y el litoral, justificó que la Ley de Ordenación del Territorio de Andalucía, como la mayor parte de las leyes autonómicas promulgadas hasta esa fecha, se caracterice por ser sobre todo una “ley de instrumentos”; se regula la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, entendiéndose que su función es la coordinación de las políticas que inciden en la ordenación física del territorio, por lo que su ejercicio se efectúa, principalmente, mediante la técnica de la planificación. La Ley regula un plan para la escala regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>1</sup>, y otro para los ámbitos supramunicipales, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional<sup>2</sup>, más abiertos y flexibles que los Planes Directores Territoriales de la Ley del Suelo, pero de alcance suficiente como para constituirse en marcos de referencia obligada para la actuación pública con incidencia territorial en estos ámbitos. También a semejanza de otras Comunidades Autónomas, la Ley prevé mecanismos para la coordinación de los planes y de las actuaciones sectoriales con incidencia territorial, pero no crea ningún instrumento específico para la gestión y ejecución directa de los nuevos planes,

---

<sup>1</sup> Con similares contenidos se regulan en todas las Comunidades Autónomas con la denominación de “Plan” o “Directrices”.

<sup>2</sup> Regulados en sus respectivas Leyes con diferente denominación: Planes Territoriales Parciales en Cataluña, Baleares, y País Vasco, Directrices subregionales en Asturias, Planes Territoriales integrados en Galicia, etc.

manteniendo al respecto los que en la legislación urbanística vigente<sup>3</sup> se establecen para los PDTC o Planes Territoriales de las Comunidades Autónomas.

Se regula la competencia en ordenación del territorio con una “Ley de mínimos”, de la que parece deducirse que la construcción efectiva del territorio debe seguir siendo obra de las políticas sectoriales, que actúan en la escala regional y de las políticas municipales en la escala local, sobre las que el Plan de Ordenación del Territorio actúa como instrumento de coordinación. El Plan se entiende por tanto como un conjunto de mecanismos y reglas de juego, que determinan la localización de los principales elementos para la organización y estructura del territorio y los criterios y medidas para la localización y compatibilización de los usos del suelo, constituyendo un marco de referencia vinculante para otras planificaciones, especialmente para el planeamiento urbanístico; será por tanto mediante este planeamiento, una vez adaptado a la planificación territorial, cuando el Plan de Ordenación del Territorio adquiriera su verdadera dimensión de Plan ejecutable.

Desde que se aprobó la Ley andaluza el Consejo de Gobierno ha formulado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía<sup>4</sup> y un total de once Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, cinco corresponden a las principales aglomeraciones urbanas de Andalucía fueron formulados en 1994, dos de ámbitos litorales, uno de una zona de y la revisión del aún vigente PDTC de Doñana como Plan de Ordenación del Territorio en 1996, y ya en 1999 y 2001 respectivamente se formulan dos nuevos Planes también de ámbitos litorales<sup>5</sup>. De estos Planes, en el momento actual, siete años después, aunque elaborados los documentos técnicos de un buen número de ellos, solo uno, el de la aglomeración urbana de Granada ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno.

La situación es similar, o inferior, si analizamos el desarrollo de la planificación territorial en el resto de Comunidades Autónomas. En 1994, cuando se aprueba la Ley de Andalucía, nueve Comunidades Autónomas han aprobado ya sus respectivas leyes

---

<sup>3</sup> En Andalucía, la Ley 1/97 de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana

<sup>4</sup> El Consejo de Gobierno aprobó en 1999 un documento de “Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”, como documento preparatorio del Plan, cuya redacción no ha concluido.

<sup>5</sup> Además del Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Granada, aprobado en diciembre de 1999, están formulados los Planes de las aglomeraciones urbanas de Sevilla y Málaga, Bahía de Cádiz, Campo de Gibraltar, Ámbito de Doñana, Poniente almeriense, Costa Noroeste de Cádiz, Sierra de Segura, Costa Occidental de Huelva, y La Janda de la provincia de Cádiz

de ordenación del territorio, y otras siete lo han hecho con posterioridad. En total estas Comunidades Autónomas han aprobado 11 Planes de Ordenación del Territorio de los que cinco son Planes de ámbito regional (Asturias, Cataluña, País Vasco, Aragón y Baleares), tres corresponden a los Planes Insulares de Hierro, Lanzarote y Gran Canarias, y sólo tres a Planes de ámbito subregional (Pirineos aragonés, Franja costera de Asturias, y Bahía de Portmán y de la Sierra Minera de Murcia).

Estos datos, aunque someros son contundentes en cuanto a un hecho: El desarrollo de la política de ordenación del territorio en España es todavía escaso, pero ¿Cuál es la causa? ¿Porqué el desarrollo de las leyes aprobadas es tan exiguo?. Es evidente que aún es pronto para establecer un balance del desarrollo de estas leyes, pero la excesiva lentitud de los procesos y la relativa frecuencia de Planes elaborados y paralizados, que no concluyen su tramitación o no superan la fase de Avance (áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona, Bahía de Cádiz, sector central de Alava.....), parece poner de manifiesto que algo puede fallar en la regulación de la ordenación del territorio y en los contenidos de estos Planes, por lo que se deben buscar las causas y, en su caso, modificar o completar las normativas para que su desarrollo sea más ágil y efectivo.

Sin entrar a valorar las motivaciones políticas que inciden en esta situación, y tomando como referente la experiencia andaluza, pueden señalarse algunos aspectos que tienen su origen en la normativa que regula el contenido, alcance y procedimientos de elaboración de los Planes de Ordenación del Territorio, y que inciden en la dificultad para su aprobación. La ausencia de instrumentos para el necesario consenso interadministrativo, la propia concepción de estos Planes en los textos legales, entendidos más como instrumentos de control de la acción urbanística que como planes para el desarrollo de los ámbitos a los que se refieren, y la dificultad para la ejecución de algunas propuestas de interés regional, que deben ser desarrolladas mediante instrumentos urbanísticos municipales, son algunos de los aspectos que requieren profundizar y completar el marco jurídico vigente.

- **Sobre la cooperación interadministrativa.** La elaboración y aprobación de los Planes de Ordenación del Territorio, compete a la Comunidad Autónoma mediante un procedimiento de elaboración complejo y lento, semejante al del planeamiento urbanístico en cuanto al sistema de participación pública e institucional; además, dado que para este tipo de planes, al ámbito físico de planificación no corresponde una entidad político-administrativa que pudiera servir de interlocutor único de los intereses supramunicipales, el debate y la concertación hay que efectuarlo con todas y cada una de las administraciones presentes en el ámbito. Los mecanismos de

cooperación resultan imprescindibles para armonizar los diferentes intereses afectados, aunque esta es una cuestión no resuelta en el marco legislativo vigente, para la que se requiere una madurez política de insuficiente desarrollo en nuestro país.

En relación con la actuación del Estado, las sucesivas leyes sectoriales aprobadas han hecho prevalecer las competencias sectoriales sobre las urbanísticas y territoriales, por lo que no se muestra preocupación por lo que los Planes de las Comunidades Autónomas puedan determinar en las materias de su competencia. En consecuencia, las discrepancias, cuando existen, se resuelven bien por la aceptación de la administración autonómica o local, que temen perder la posible inversión cuando es una actuación positiva lo que está en juego, o bien en los tribunales de justicia, sin que hasta la fecha las “Comisiones de Concertación” previstas en algunas Leyes de ordenación del territorio, hayan demostrado su virtualidad al respecto.

En el caso de las administraciones locales, aún cuando el Plan de Ordenación del Territorio vincula al planeamiento urbanístico, esta vinculación no es efectiva hasta la aprobación del Plan territorial; en consecuencia, se producen sucesivas modificaciones de planeamiento durante la redacción del Plan que obligan a adaptar permanentemente las propuestas en elaboración; así mismo, la necesaria concertación para el posterior desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio mediante el planeamiento urbanístico, obliga al consensuar las propuestas desde que se inicia la elaboración del Plan, lo que dificulta, retrasa e incluso paraliza el propio proceso de redacción, ya que las administraciones locales pueden plantear intereses, aunque legítimos, contrapuestos.

- **El Plan como instrumento de control de las administraciones locales.** La ausencia de “Programas de Actuación” y de vinculación con los Presupuestos anuales determina que la gestión de los Planes se deba plantear de manera diferente para las determinaciones de carácter ejecutivo, que requieren una actuación positiva mediante inversiones públicas, de las determinaciones de carácter preventivo, como son las regulaciones de usos, que requieren la mayor parte de las veces, de un desarrollo posterior mediante otras planificaciones de mayor detalle, principalmente mediante el planeamiento urbanístico. El Plan establece un orden de prioridades para las diferentes actuaciones propuestas, pero no garantiza en qué plazo se ejecutaran las mismas; sin embargo dado que cualquier modificación o revisión del planeamiento urbanístico deberá adecuarse al Plan Territorial, el cumplimiento de

las previsiones en cuanto a la regulación de usos está garantizada; no existe tampoco esta garantía en lo que se refiere a las actuaciones inversoras, en su mayoría de competencia de la Administración autonómica o de la Administración General del Estado.

Por esta razón los Planes se convierten, o al menos así son vistos por los Ayuntamientos, en instrumentos de control, coercitivos respecto a determinadas facultades propias del planeamiento urbanístico y no como instrumentos para el desarrollo territorial, ya que no se garantiza la ejecución de las propuestas de infraestructuras, o equipamientos de carácter supramunicipal cuya responsabilidad recae en las administraciones autonómica y central. Esta falta de garantías resta credibilidad a este tipo de planificación, por lo que sería necesario una regulación más precisa de las posibles fórmulas de concertación, que permita equilibrar y vincular entre sí las diferentes propuestas y responsabilidades, y establecer las determinaciones cuyo incumplimiento, por omisión en determinados plazos, no permite alcanzar los objetivos propuestos y, por tanto, deben implicar la revisión del Plan o la derogación de las determinaciones vinculadas a estas propuestas. La aprobación del Plan debe llevar aparejada la firma de un Convenio o Contrato – Programa, en el que todas las administraciones, en sus respectivos marcos competenciales, se corresponsabilicen en la ejecución de las actuaciones consensuadas, al menos de las actuaciones prioritarias.

- **La ejecución del Plan.** La ausencia de instrumentos para la ejecución directa de posibles propuestas estratégicas que pudieran implicar cambios en cuanto a la clasificación del suelo, obliga a que el Plan se limite a establecer dichas propuestas como delimitación de zonas vinculadas a un determinado uso y con carácter directivo. En consecuencia, algunos elementos clave en el modelo de ordenación supramunicipal, cuya ejecución es indispensable para el logro de los objetivos previstos, ya se trate de un área productiva de interés supramunicipal, un centro de transportes, una zona de ocio o una zona de servicios a la actividad turística, por citar algunos posibles ejemplos de los Planes en redacción, precisan para la intervención de la administración autonómica, la adaptación previa del planeamiento urbanístico municipal; esta adaptación ralentiza la posible ejecución de las actuaciones y plantea conflictos o tensiones con los municipios que se ven requeridos a modificar o revisar su planeamiento para la adopción de determinaciones que se justifican desde la perspectiva supramunicipal, pero que no siempre constituyen una prioridad municipal.

Algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad de Madrid, ya han reformulado sus textos iniciales buscando una mayor interacción entre la planificación urbanística, la territorial y/o la ambiental y han regulado algunos instrumentos para el desarrollo directo de los Planes de Ordenación del Territorio en las cuestiones de interés regional, y aunque todavía su aplicación no se ha contrastado suficientemente, parece que es un asunto en el que las leyes territoriales y las urbanísticas deben profundizar para dar viabilidad a las propuestas de los Planes y garantizar el cumplimiento del interés general.

Buscar las fórmulas que permitan mejorar los procedimientos y acelerar los procesos de planificación y de gestión de los Planes de Ordenación del Territorio debe ser una cuestión prioritaria. Mientras estos Planes, que siguen siendo un instrumento potestativo de las administraciones autonómicas, se elaboran y aprueban, la ordenación del territorio sigue siendo el resultado de la yuxtaposición de los planeamientos municipales. En las áreas donde los procesos de urbanización son muy dinámicos, como es el caso de las periferias metropolitanas y de los ámbitos litorales de incidencia turística, la ordenación, o mejor dicho, el desorden resultante de la suma de los planeamientos municipales, está teniendo efectos desastrosos, e incluso irreversibles. La regulación de la ordenación del territorio debe establecer fórmulas más ágiles para la planificación e intervención en el territorio y, establecer los instrumentos que, con las debidas garantías, permitan la ejecución de los Planes, no sólo mediante el planeamiento urbanístico, sino mediante actuaciones de desarrollo del Plan en las operaciones que desde el interés general y siempre en el marco de la planificación, se entiendan imprescindibles para la consecución de los objetivos previstos.

# **EL PROYECTO DE LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS DE REGIMEN DEL SUELO Y ORDENACION URBANISTICA. OBJETIVOS Y CARACTERISTICAS**

## **RESUMEN**

**DIRECCION GENERAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO Y URBANISMO**

**PONENCIA AL III CONGRESO INTERNACIONAL DE ORDENACION DEL TERRITORIO, POLITICA REGIONAL, URBANISMO Y MEDIO AMBIENTE**

**INTRODUCCION.-**

- a) La competencia exclusiva de las Autonomías españolas en materia de urbanismo, vivienda, y ordenación territorial.
- b) Los títulos competenciales del Estado.
- c) La legislación Autonómica Asturiana en materia de ordenación territorial y urbanismo; leyes y Disposiciones de carácter general.
- d) La legislación estatal central española en la materia.

**OBJETIVOS DEL PROYECTO.-**

- a) Reducir la complejidad normativa existente regulando la actividad urbanística en su conjunto.
- b) Adaptar la normativa urbanística a las características y especialidades del territorio del Principado de Asturias.
- c) Incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad como la coordinación interadministrativa, la transparencia administrativa y el fomento de la cohesión social.
- d) Afirmar la consideración del urbanismo como función pública.
- e) Conectar las políticas de suelo y vivienda.

**CARACTERISTICAS DEL PROYECTO.-**

- a) Es un Proyecto de carácter municipalista, que establece un reparto competencial que descansa en los principios de atribución expresa para el Principado de Asturias y de presunción general para las Entidades Locales, en consecuencia el Principado unicamente tiene las competencias que se le atribuyen expresamente por Ley.
- b) Se adapta a la realidad territorial asturiana.
- c) Simplifica y agiliza el planeamiento.
- d) Asimismo simplifica y agiliza la gestión urbanística, creando los llamados suelos urbanizables prioritarios y las figuras de los agentes urbanizadores, edificadores y rehabilitadores, estableciendo mecanismos para evitar la retención indebida del suelo, consciente el legislador que el principal problema es la lentitud de los mecanismos actuales para producir suelo urbanizado en cantidad y condiciones adecuadas.
- e) El Proyecto apuesta por una decidida intervención pública en el mercado del suelo regulando diversos mecanismos como los Patrimonios Públicos de Suelo.

**CONCLUSIONES.-** Estamos ante un proyecto de Ley innovador, realista en el que ha participado activamente la llamada sociedad civil y que dota a los actores urbanísticos de unos instrumentos claros y precisos para el desarrollo de sus funciones y para la obtención de los objetivos de favorecer un desarrollo cohesionado y equilibrado de los núcleos urbanos y rurales en términos sociales, económicos, culturales y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones y calidad de vida de todos los ciudadanos.

**Francisco González Buendía**

# **EL PROYECTO DE LEY DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS DE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANÍSTICA. OBJETIVOS Y CARACTERÍSTICAS**

Intentaremos desarrollar, los principales contenidos del proyecto de Ley del Principado de Asturias de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, que ya, en estos momentos, se encuentra en sede parlamentaria. Para ello nos vemos obligados a realizar un evidente esfuerzo de síntesis que se apoyará en un análisis de los objetivos y características del proyecto, toda vez que estos han sido perfectamente definidos.

Pero antes del desarrollo propuesto, nos interesa explicar, aunque sea de manera breve, el modelo legislativo elegido y el proceso de elaboración seguido. Así, en una primera fase, en el mes de septiembre de 1.999, se barajó la posibilidad de acometer una Ley de Medidas Urgentes o de Artículo Único, como algunas Comunidades – Cantabria, País Vasco, Andalucía y Extremadura - hicieron ante la situación creada por la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo que declaraba nulo, en su mayor parte, el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, limitándose a reaccionar ante la citada Sentencia declarando de aplicación en sus territorios el Texto anulado. Ambas posibilidades fueron desechadas teniendo en cuenta que el reaccionar en el mes de septiembre de 1999, con una Ley de Artículo Único, ante una Sentencia de marzo de 1997, cuando no se había hecho antes, carecía de sentido, y por otra parte debía tenerse en cuenta que estas Comunidades se veían obligadas, y así lo están haciendo en estos momentos, a legislar un propio texto, ya que el de 1992 no es compatible, en muchos de sus puntos con la nueva legislación estatal, Ley 6/1998 de 13 de abril, de Reforma de Régimen del Suelo y Valoraciones y el posterior Real Decreto –Ley 4/2000, de 23 de junio. Por otra parte la idea inicial de acudir a una Ley de Medidas Urgentes, fue asimismo abandonada por varias razones, pero la fundamental era la de que el Principado de Asturias, si bien en un marco de cierta complejidad normativa, contaba con suficiente y buena legislación propia, tanto urbanística, como de ordenación territorial, y con la posibilidad de aplicación, como derecho supletorio, de la legislación estatal de 1976; si a esto añadíamos el hecho cierto de que los 78 municipios asturianos, salvo Boal que lo

está elaborando, disponían de planeamiento general, parecía aconsejable abandonar la posibilidad inicialmente barajada y acometer la tarea de abordar un cuerpo legislativo completo de modo que el texto contuviera prescripciones tanto urbanísticas, que constituirían su grueso o núcleo central, como de ordenación territorial, que serían simple referencia, utilizando la técnica de las Disposiciones Adicionales para reformar o completar el panorama legislativo asturiano en la materia y dejando el camino perfectamente claro y despejado para acometer un Texto Refundido.

Tras esta breve primera fase que duró hasta diciembre de 1999, se acometió la elaboración y tramitación del Anteproyecto, pudiendo distinguirse, en esta segunda fase varios aspectos relevantes como son los de la participación, en un todo momento, tanto a título individual, como colectivo, de especialistas que, indudablemente, tenían que decir mucho en la materia, de modo que al llegarse al trámite de alegaciones, muchos de los colectivos consultados ya habían participado activamente en la producción del texto. Otro aspecto a destacar fueron las Jornadas que se desarrollaron en Oviedo de Derecho Urbanístico Autonómico comparado en las que participaron todos los Directores Generales de las Comunidades Autónomas que, bien se encontraban legislando, como nuestra Comunidad, o bien acababan de legislar, a fin de intercambiar experiencias y las Jornadas sobre la diversidad territorial de las Comunidades Cantábricas a las que asistieron un centenar de especialistas en la materia y que aportaron algunas de las ideas que recoge el proyecto final. Y por último otro aspecto a destacar es la gran difusión del Anteproyecto ya que durante la amplia fase de alegaciones fue personalmente explicado por esta Dirección General a todos los colectivos consultados. Desde luego, dada la envergadura e importancia del proyecto, se puede decir que el año transcurrido desde que comienza la elaboración y durante el que se desarrolla la tramitación, ha sido un breve, pero intenso y enriquecedor periodo de tiempo para los que hemos tenido la oportunidad de participar activamente en la elaboración del proyecto.

Una vez realizada esta breve exposición del modelo legislativo elegido y del proceso de elaboración seguido, pasaremos a comentar los contenidos del proyecto, mediante el análisis y desarrollo de sus objetivos y de sus características fundamentales.

Comenzando por los objetivos, incidiremos en la complejidad normativa existente para señalar que uno de los objetivos, consecuentemente, tenía que ser el de reducir dicha complejidad, regulando la actividad urbanística en su conjunto. Por ello el proyecto viene a cubrir el hueco normativo producido por la declaración de inconstitucionalidad

efectuado por la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, haciendo innecesaria la aplicación supletoria de una normativa estatal, la contenida en el Texto Refundido de 1976, que hoy, tras la aprobación de la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Reforma del Régimen del Suelo y Valoraciones, y del Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, es confusa y problemática al partir de supuestos no enteramente coincidentes con los del citado texto estatal de 1976.

Un segundo objetivo, era el de adaptar la normativa urbanística a las características y especialidades del territorio del Principado de Asturias, en el que sin desatender las necesidades de nuevos desarrollos urbanísticos y su integración con los espacios urbanos ya consolidados, posibilitando no ya la clasificación de nuevos suelos urbanizables, sino la mas pronta y eficaz gestión de los ya existentes, se parte del principio de que el suelo urbanizable futuro no puede ser hegemónico sobre un espacio rural especialmente rico y con valores propios, paisajísticos, ambientales y culturales, que es necesario preservar, sujetándolos a una ordenación incompatible con una transformación que ponga en riesgo su propia existencia, de acuerdo con un modelo territorial existente en Asturias. Por tanto el proyecto busca adaptar la normativa urbanística a la realidad territorial asturiana, utilizando el margen de que dispone el legislador autonómico, para dar cabida a las formas de asentamiento humano características de Asturias que configuran un peculiar sistema de poblamiento de su territorio.

Un tercer y fundamental objetivo, es el de incorporar a la actividad urbanística principios exigidos con fuerza por la sociedad como la coordinación entre las distintas Administraciones públicas con competencias urbanísticas o sectoriales con relevancia territorial o que impliquen ocupación o utilización del suelo; así el artículo 12 del proyecto y el apartado Octavo de la Disposición Adicional Primera por la que se reforma la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Principado de Asturias, de Coordinación y Ordenación Territorial, en el que se establece la redacción del artículo 30 relativo a la Coordinación interadministrativa, por el que, entre otros extremos, se refieren a la necesidad de consulta a las Administraciones afectadas por un procedimiento de alteración del planeamiento con carácter previo a la aprobación o modificación inicial. Y la transparencia administrativa que implica desarrollar el derecho de los ciudadanos a la información urbanística; así el artículo 6 relativo a la participación ciudadana y los artículos 16 y 17 que establecen el derecho a la información urbanística y a sus reglas, determinándose, incluso, la posibilidad de apoyo a los Ayuntamientos para la realización de las actividades de información

y difusión pública, facilitando la utilización de medios telemáticos para la mayor efectividad de la información; el artículo 18 que se refiere al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística de Asturias, en el que se recogerán un ejemplar completo de los instrumentos de ordenación del Territorio, planes y otros instrumentos de ordenación y gestión urbanísticos, incluidos los catálogos y los convenios que se aprueben en el ámbito de la Comunidad Autónoma, así como de los estatutos de los consorcios, sociedades urbanísticas y entidades urbanísticas colaboradoras que se constituyan y los artículos 19 y 20 relativos, respectivamente, a las Cédulas Urbanísticas y a los Certificados Urbanísticos. Todas estas cuestiones , junto con el fomento de la cohesión social –en todos los sectores de suelo urbanizable prioritario tiene que destinarse entre un 10 y un 40% de ese suelo a la construcción de viviendas de protección pública -, o la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural, constituyen exigencias demandadas por la sociedad y así recogidas en el proyecto.

El cuarto objetivo, consiste en recuperar, o si se prefiere, en afirmar, la consideración del urbanismo como una función pública en sentido estricto, cuya titularidad y responsabilidad corresponden al Principado de Asturias y a los Concejos, en sus respectivas esferas de competencias. Esto significa que la Administración ha de contar con instrumentos suficientes para eliminar los obstáculos que puedan surgir y que tradicionalmente han surgido, dando lugar al actual problema de la vivienda, pero ello no quiere decir rechazo o trabas a la iniciativa privada. Lejos de ello, en el proyecto se diferencia claramente entre titularidad de la actividad urbanística y formas de gestión de dicha actividad, manteniendo como actividades que necesariamente se desarrollarán en régimen de derecho público y de forma directa por la propia Administración, junto a las indeclinables actuaciones que impliquen el ejercicio de autoridad (control, inspección, protección de la legalidad, sanción, expropiación), la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de estos, dejando a partir de ahí a las Administraciones, la doble opción de atender a la gestión urbanística, y en especial, la relativa a la urbanización, por sí o a través de sociedades urbanísticas, o convocar a la iniciativa empresarial privada, esto último en términos mucho más amplios de lo que resultaba posible con la legislación hasta ahora vigente. Estos contenidos vienen perfectamente recogidos en el fundamental artículo 5 del proyecto titulado “Función pública y formas de gestión urbanística”, en el que tras señalar que “la actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, en ejecución de esta Ley, y en las respectivas esferas de

competencia que ella les asigna, a la Administración del Principado de Asturias y a las Entidades locales, que la gestionarán conforme a una equilibrada ponderación de los bienes jurídicos protegidos por la Constitución”, da entrada, para las actuaciones de urbanización, edificación y rehabilitación, a las entidades privadas o particulares, sean o no propietarios de suelo.

Un último pero trascendental objetivo es el de conectar las políticas de suelo y vivienda, a fin de procurar el abaratamiento sus costes. Para ello el proyecto regula los instrumentos de intervención pública en el mercado de suelo, constituyendo patrimonios públicos de suelo y la realización o promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Como ya se ha dicho, en los sectores de suelo urbanizable prioritario se establecen reservas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y en los concursos para la adjudicación de urbanizaciones a los agentes privados se establecerán compromisos que tiendan al logro de los objetivos establecidos en la política de vivienda, que podrán referirse a los precios de venta de las viviendas que se comprometan a construir o de las parcelas que vayan a vender a terceros, bien cláusulas que se deban incluir en los contratos de venta de parcelas por medio de las cuales se limite la repercusión del coste del suelo en el precio final de las viviendas. Además la Disposición Adicional Sexta titulada “Programa de Promoción Pública de Vivienda”, determina que se aprobarán las normas precisas para articular un programa de Promoción Pública de Vivienda del Principado de Asturias que incluirá objetivos no cubiertos por la promoción pública de viviendas desarrollada hasta ahora, estableciéndose mecanismos de apoyo que podrán consistir no solo en subvenciones sino también en la inclusión en los contratos de enajenación de parcelas de patrimonios públicos de suelo de cláusulas que limiten el precio de las viviendas que se vayan a construir, así como cláusulas de reversión a precio limitado en el supuesto de que el adquirente enajene nuevamente las parcelas dentro de un plazo determinado, pudiendo preverse también la celebración de acuerdos con entidades financieras para el apoyo de la adquisición de esta clase de viviendas.

Una vez analizado el modelo legislativo elegido, el proceso de elaboración seguido y los objetivos del proyecto, expondremos ahora las principales características del mismo.

La primera de las características a destacar es que estamos ante una Ley que, reconociendo que la competencia urbanística es en principio local, es claramente municipalista. No obstante, y teniendo en cuenta que las decisiones urbanísticas, tanto de planeamiento como de gestión, producen consecuencias que van mucho más allá del ámbito estrictamente municipal, y

que existen competencias tan claramente autonómicas como las de ordenación del territorio, vivienda e infraestructuras de interés regional y que están íntimamente unidas a la del urbanismo, se requieren fórmulas de colaboración y coordinación entre ambas Administraciones. El reparto competencial descansa en los principios de atribución expresa para el Principado de Asturias y de presunción general para las Entidades Locales; en consecuencia, el Principado tiene las competencias que se le atribuyen expresamente por Ley. Este planteamiento supone una ganancia decisiva en autogobierno municipal efectivo; los Concejales obtendrán por delegación, en su caso, la competencia para aprobar definitivamente el planeamiento general y pasarán a aprobar definitivamente los demás instrumentos de planeamiento. Se suprime buen número de las autorizaciones previas de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias en el suelo no urbanizable y se abre la vía a la delegación de las demás. El cambio es pues de gran importancia y es conforme a la aspiración de la Federación Española de Municipios y Provincias y conforme y da plena satisfacción a la aplicación del pacto local. Es indudable que nuestro modelo supone una ganancia neta respecto al modelo del derecho estatal y respecto a la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas.

La Administración Autonómica se concentrará, a partir de ahora, en el ejercicio de las competencias propiamente autonómicas, que vendrán delimitadas por la existencia de intereses supramunicipales, término éste que no es una simple fórmula verbal que pueda ser libremente manipulable por la Comunidad Autónoma. Para objetivar este concepto, la Ley incluye una enumeración de supuestos en los que existen intereses supramunicipales. Así el artículo 7 del Proyecto, tras determinar que “con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los Concejales, que ejercerán cuantas competencias en materia urbanística no estén expresamente atribuidas a otras Administraciones”, dice que “corresponden en todo caso al Principado de Asturias las competencias que expresamente le confiere esta Ley y le atribuyen las restantes disposiciones legales urbanísticas, por concurrir circunstancias de orden supramunicipal, en particular en los siguientes ámbitos :

- a) Localización de infraestructuras, servicios y dotaciones de todo orden cuya planificación, aprobación o ejecución pertenezca al ámbito competencial del Principado de Asturias.
- b) Seguimiento de los criterios de ordenación territorial que se hayan fijado en las Directrices, Subdirectrices, Programas o Planes Especiales Territoriales aprobados de conformidad con la Ley de Coordinación y Ordenación Territorial.

- c) Verificación de que los planes urbanísticos municipales en tramitación cumplan las indicaciones contenidas en los informes vinculantes que hayan emitido, en ejercicio de sus competencias cualesquiera órganos del Principado de Asturias.
- d) Seguimiento del proceso de urbanización y de edificación de los suelos calificados como urbanizables prioritarios, a fin de evitar que un retraso constatado en la producción de suelo urbanizable afecte a las necesidades públicas en materia de vivienda, que corresponde garantizar al Principado de Asturias en ejercicio de sus competencias, todo ello de acuerdo con las disposiciones contenidas en esta Ley a propósito de la gestión de esta categoría de suelo”.

Una segunda característica del proyecto, es que, en cuanto al régimen del suelo, se ha buscado su adaptación a la realidad territorial asturiana, lo que además constituía uno de sus claros objetivos, lo que ya ha sido expuesto anteriormente, por lo que simplemente reiteraremos que se ha utilizado el margen de que dispone el legislador autonómico para dar cabida a las formas de asentamiento humano características de Asturias y que configuran su peculiar sistema de poblamiento.

En cuanto al planeamiento la característica fundamental es la de su simplificación. En efecto, desaparecen las Normas Subsidiarias Municipales; todos los Concejos deberán contar con Planes Generales de Ordenación con documentación más sencilla en los de menor número de habitantes. Se mantienen las figuras de planeamiento ya conocidas, por considerar que ya forman parte de la cultura urbanística, como son los Planes Parciales, los Planes Especiales y los Estudios de Detalle, que conservan sus rasgos actuales, introduciéndose como única novedad la de los Estudios de Implantación, que como se señala en el artículo 57 del proyecto, a ellos dedicado, se podrán formular “cuando fuere preciso completar las determinaciones establecidas en el Plan General de Ordenación en suelo no urbanizable”, teniendo su contenido la finalidad de “la localización de actividades, equipamientos y dotaciones de interés público o social incluidos en el planeamiento general como autorizables en dicho suelo”. En el contenido de los planes se renuncia a precisiones reglamentistas y se establece una proporción de suelo que cada plan debe asignar a usos públicos, de forma global, dejando a los Concejos que la distribuyan entre las diferentes necesidades. La tramitación se simplifica enormemente al suprimirse, en los Planes Generales de Ordenación el Avance como su primera fase, de modo que esta figura se

mantiene, en el artículo 62, con carácter facultativo para los Ayuntamientos como fórmula estratégica, a fin de que tras someterse a información pública las prioridades de la futura ordenación, y recogidas las alegaciones que se estimen adecuadas, este documento constituiría la base del proceso de elaboración del Plan. La tramitación de los Planes Generales de Ordenación, en el caso de competencia delegada en los Ayuntamientos, se reduciría a la aprobación inicial municipal, y tras la correspondiente información pública e informe preceptivo y vinculante respecto a la legalidad del Plan y a la tutela de intereses supramunicipales por parte de la Comunidad Autónoma, se aprobaría, en su caso, definitivamente por el Ayuntamiento. En los casos en que no se tenga competencia delegada permanecerá el sistema hasta ahora existente de las tres aprobaciones, inicial y provisional por los Ayuntamientos y definitiva por la Autonomía. La tramitación de los demás instrumentos de planeamiento se reducirá al esquema de aprobación inicial y definitiva por los Ayuntamientos, con supresión de la aprobación provisional. Por último, otros aspectos a destacar en esta materia son los referidos a los contenidos del proyecto respecto a la publicación de los planes constituyendo una ganancia sustancial en seguridad jurídica y aclarándose definitivamente la problemática planteada respecto a esta cuestión, artículo 78, y al Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística de Asturias que regula el artículo 18 del proyecto.

La cuarta característica que paso a analizar es la de la gestión urbanística, cuestión fundamental ya que los planes mejor diseñados son ineficaces si no se ejecutan con rapidez y no se produce suelo urbanizado en cantidad y condiciones adecuadas. Por ello elemento fundamental de este proyecto lo constituye las innovaciones que contiene en esta materia. Así los Planes Generales y Parciales deberán delimitar unos sectores de suelo urbanizable prioritario, en los que se determinarán condiciones y plazos de urbanización, que serán gestionados con sistemas rápidos que aseguren su pronta urbanización y edificación. Se incluirán dentro de tal categoría las áreas previstas para eliminar los déficit comprobados de vivienda, suelo industrial y equipamientos comunitarios. Los porcentajes de suelo que sean objeto de urbanización prioritaria se determinarán en función de las necesidades específicas de cada Concejo, sin que puedan llegar a sobrepasar el 50% de la totalidad del suelo urbanizable en aquellos cuya población de derecho sea superior a 40.000 habitantes. En estos sectores, el 10% del total de suelo destinado a uso residencial quedará reservado para la

construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, incluido el régimen de protección autonómica, o con precio tasado. Dicho porcentaje podrá ser elevado hasta un 40% en función de las necesidades específicas de cada Concejo. En estos suelos urbanizables prioritarios los propietarios de cada polígono o unidad de actuación podrán, dentro del plazo de un año, asumir su urbanización con preferencia a cualquier otro sujeto. Transcurrido este plazo y una posible prórroga, nunca superior a dos meses, la Administración, podrá optar entre la gestión directa de esos suelos, bien por cooperación o expropiación, o bien desarrollarlos con la colaboración de una sociedad urbanística pública que asumiría la condición de urbanizadora, o bien convocar un concurso para que las obras las ejecute un urbanizador privado, para lo cual podrá tener preferencia el propietario o propietarios de los terrenos que en el plazo otorgado no hubieran podido reunir el 50% del suelo de que se tratara.. En caso de que se declarara desierto el concurso, sin que la Administración acordara la gestión directa, quedaría sin efecto la calificación del sector como suelo urbanizable prioritario. Pues bien esta es una construcción innovadora respecto a otras legislaciones urbanísticas, ya que el urbanizador ajeno a la propiedad del suelo, solo tendrá opciones en los suelos urbanizables prioritarios, y siempre y cuando los propietarios no los desarrollen en el plazo señalado y no opten al concurso abierto en su caso, y si la Administración urbanística actuante no decide acometer la urbanización.

Por otra parte el proyecto de Ley, contempla medidas en orden a asegurar la edificación de los solares y la rehabilitación de las construcciones, previendo mecanismos e instrumentos jurídicos para que los empresarios o las sociedades urbanísticas públicas puedan jugar el papel de edificadores o rehabilitadores cuando los propietarios de las fincas no cumplan en los plazos que se señalan con sus deberes urbanísticos, evitándose de este modo la retención de solares y el arruinamiento de edificaciones que por sus valores deben ser preservadas.

Por último merece destacarse la decidida y valiente apuesta que el proyecto de Ley hace en la regulación de los Patrimonios públicos de suelo cuyos bienes integrantes tendrán como único destino la conservación, gestión o ampliación del propio patrimonio, en el caso de los municipales, o de cualesquiera de los patrimonios públicos de suelo, en el caso del perteneciente al Principado de Asturias, la construcción de viviendas acogidas a algún régimen de protección pública, incluido el régimen de protección autonómica y la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales y locales.

En definitiva el Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística puede definirse como un proyecto innovador, realista, en el que ha participado activamente la llamada sociedad civil y que dota a los actores urbanísticos de unos instrumentos claros y precisos para el desarrollo de sus funciones y para la obtención de los objetivos por todos deseados de favorecer- como se dice en el propio proyecto, en su artículo 2 – un desarrollo cohesionado y equilibrado de los núcleos urbanos y rurales en términos sociales, económicos, culturales y ambientales, con el objetivo último de mantener y mejorar las condiciones y calidad de vida de todos los ciudadanos.

Francisco González Buendía, es Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias

**María Jesús Romero Aloy**

**LAS LINEAS MAESTRAS DEL  
PLANEAMIENTO GENERAL EN LA LEY  
REGULADORA DE LA ACTIVIDAD  
URBANÍSTICA DE LA COMUNIDAD  
VALENCIANA. ESTUDIO COMPARADO  
CON OTRAS COMUNIDADES**

## **I. LOS PLANES GENERALES.**

### ***I.1. EL ESQUEMA RECTOR DEL PLANEAMIENTO EN LA LEY REGULADORA DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA: LINEAS MAESTRAS.***

En las siguientes páginas me propongo configurar de modo sintético aquellas líneas de fuerza que tienen carácter fundamental en la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (en adelante LRAU), a través de las cuales se manifiesta de modo directo su valor estratégico tendente a montar la gestión urbanística. Dentro de esa estrategia global, configuraré el papel del planeamiento y lo que podríamos llamar sus técnicas convergentes diseñadas, como enfáticamente dice la Exposición de Motivos de la LRAU, en aras a “cambiar el discurso legal del Urbanismo”.

La primera cuestión a resaltar es que si bien la LRAU tiene como cometido central la gestión urbanística sin embargo establece también un sistema de planeamiento de nuevo cuño, totalmente desvinculado del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992<sup>1</sup> (en adelante TRLS92). La LRAU no efectuó una reforma de elementos, sino que llevó a cabo una sustitución de un sistema por otro, aunque la terminología que se sigue empleando no sufra grandes alteraciones.

La LRAU, clasifica las figuras urbanísticas en dos órdenes: Instrumentos de Planeamiento y Disposiciones de la Ordenación Urbanística<sup>2</sup>.

Dentro de los Instrumentos figuran los Planes de Acción Territorial, Planes Generales, Planes Parciales, Planes de Reforma Interior, Catálogos, Programas de Actuación Integrada, y Estudios de Detalle.

Las Disposiciones de la Ordenación Urbanística<sup>3</sup> comprenden el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, las Instrucciones, el Reglamento de zonas de ordenación urbanística de la Comunidad Valenciana, y las Ordenanzas Municipales.

#### ***I.1.1. Características del nuevo sistema.***

El sistema del TRLS92 era jerárquico y secuencial de tal manera que el planeamiento de desarrollo - Planes Parciales, Planes Especiales de Reforma Interior, Planes Especiales y Estudios de Detalle- desarrollaban un determinado sector o área previsto por el Planeamiento General, es decir por los Planes Generales, Normas Subsidiarias o Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano.

Desarrollar, en la terminología de la legislación estatal anterior, quiere decir ordenar urbanísticamente, pero actuando siempre dentro del ámbito y dentro de los parámetros fijados por el planeamiento general del cual se depende. El principio jerárquico conlleva que ese desarrollo llevado a cabo por los Planes Parciales, Planes Especiales, etc. no altere las determinaciones del planeamiento de rango superior. En la legislación estatal del 92, el planeamiento se mueve

---

<sup>1</sup> Con la publicación de la LRAU, los artículos 66 al 100 del TRLS92 reguladores de las distintas figuras de planeamiento fueron dejados sin aplicación en su práctica totalidad permaneciendo subsistentes unas pocas determinaciones de carácter pleno o básico.

<sup>2</sup> Capítulo Primero del Título Primero de la LRAU: arts. 12 al 15; Capítulo Único del Título Preliminar del Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana: arts. 1 al 4.

<sup>3</sup> Las llamadas Disposiciones de Ordenación Urbanística contienen novedades dignas de mención. Obedecen, en gran medida, a una intención de aligerar el contenido de los Planes e introducir diversos elementos de racionalización. El Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana, por su parte, es un texto de gran valor operativo si bien su última parte relativa a los estándares urbanísticos ha suscitado alguna duda en su aplicación.

impulsado con una fuerza que va sólo en una dirección, de arriba a abajo, mientras que en la LRAU junto a ese vector descendente existe otro ascendente, en sentido contrario, de abajo a arriba. El Plan inferior -si es que se puede hablar así en la terminología de la LRAU- desarrolla al Plan superior pero también lo puede modificar. Es decir, junto al vector descendente del TRLS92, la LRAU pone en circulación otro vector ascendente en virtud del cual el Plan General puede ser alterado por los Planes de jerarquía inferior<sup>4</sup>. Se trata de un sistema de relación de indudable novedad en el panorama urbanístico español del que se derivan múltiples efectos. Así:

El Plan Parcial o Plan de Reforma Interior pueden alterar la ordenación pormenorizada del Plan General (arts. 52.2 LRAU y 54.2.B LRAU). Siempre que cuenten con la correspondiente Cédula, y la aprobación es municipal.

El Plan Parcial o Plan de Reforma Interior pueden alterar las determinaciones de zonificación previstas en el Plan General, con excepción de las tipologías y coeficientes de edificabilidad (art. 17.1.H LRAU) en este caso con aprobación autonómica (art. 17.1. C LRAU).

El Plan Parcial o Plan de Reforma Interior puede alterar la red primaria o estructural de reservas dotacionales, también con aprobación autonómica (art. 17.1 J LRAU).

El Plan Parcial o Plan de Reforma Interior pueden alterar la ordenación de los centros cívicos y de las actividades susceptibles de generar tráfico intenso previstas en el Plan General (art. 17.1. I LRAU) también con aprobación autonómica.

Pero no se queda aquí esa capacidad alteradora porque, las propias clasificaciones de suelo previstas en el Plan General de urbano, urbanizable y no urbanizable también pueden ser alteradas por los Planes Parciales o Planes de Reforma Interior. Esta posibilidad modificadora de los Planes Parciales o Planes de Reforma Interior sobre el Plan General queda englobada genéricamente bajo el epígrafe de planes de mejora, según la denominación del art. 21.2 LRAU<sup>5</sup>. Alterar la clasificación del suelo en la legislación estatal anterior, era una grave decisión que únicamente podía llevarse a cabo por el procedimiento de revisión del propio Plan General o Normas Subsidiarias, sometido a los más severos controles de legalidad.

El TRLS92 (art. 126<sup>6</sup>), liga el cambio de clasificación del suelo a determinaciones que incidan sustancialmente sobre la ordenación, como son circunstancias sobrevenidas de carácter demográfico

---

<sup>4</sup> *El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana (LRAU)*, Romero Saura, F. y Lorente Tallada, J. L., Valencia 1996. pg. 186: "La LRAU postula unas tales interrelaciones entre el planeamiento que el principio de jerarquía entre los distintos niveles queda muy difuminado, y así el Plan puede ser alterado fácilmente, no sólo por los propios mecanismos endógenos de modificación o de revisión, sino por otros medios exógenos al propio Plan, puesto que el planeamiento, jerárquicamente inferior según la concepción tradicional, puede modificar al de superior nivel".

<sup>5</sup> *Art. 21.2 LRAU*: También pueden formularse Planes Parciales a fin de mejorar la ordenación pormenorizada establecida en los Planes Generales para el suelo urbanizable, buscando soluciones que mejoren la calidad ambiental de los futuros espacios urbanos de uso colectivo o la capacidad de servicio de las dotaciones públicas. En éste caso, los Planes Parciales deberán fundar sus determinaciones en las directrices del planeamiento general para su desarrollo por el parcial.

<sup>6</sup> *Art. 126 TRLS92, revisión del planeamiento*: 3. La alteración del contenido de los instrumentos de planeamiento urbanístico podrá llevarse a cabo mediante la revisión de los mismos o la modificación de alguno o algunos de los elementos que los constituyan. 4. Se entiende por revisión del planeamiento general 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, de carácter demográfico o económico, que incidan sustancialmente sobre la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad. La revisión podrá determinar la sustitución del instrumento de planeamiento existente. 5. En los demás supuestos, la alteración de las determinaciones del Plan se considerará como modificación del mismo, aun cuando dicha alteración lleve

o económico o por agotamiento de la capacidad del Plan. Producidas estas circunstancias de fondo el Plan se revisa y con ello pueden alterarse las clasificaciones del suelo. En la LRAU, además de efectuarse la alteración de la clasificación por modificación o revisión del propio Plan General (art. 55. 5 LRAU) los Planes Parciales o Planes de Reforma Interior pueden alterar la clasificación del suelo, con la formulación del nuevo Plan Parcial o Plan de Reforma Interior de aprobación autonómica. Mediante este instrumento puede pasarse de un suelo no urbanizable a urbanizable e, incluso a urbano, en determinados supuestos. Igualmente puede cambiarse la clasificación mediante la modificación de un Plan Parcial o Plan de Reforma Interior existentes y pasar de suelo no urbanizable a urbanizable, con la exigencia del Estudio y Declaración de Impacto Ambiental (arts. 55 y 28.1. D LRAU).

La consecuencia a deducir de todo lo dicho es que nos encontramos con un sistema mucho más flexible que en el TRLS92 ya que las relaciones jerárquicas se han diluido enormemente<sup>7</sup>. Si a ello añadimos que la Ley del Suelo no Urbanizable de la Comunidad Valenciana, bien a través del sistema de autorización previa, o de los sistemas de declaración de interés comunitario pueden permitir en suelo no urbanizable una gran cantidad de actividades no previstas en el Plan, estamos ante un sistema enormemente permeable a cualquier tipo de iniciativa inversora, de modo que el Plan resulte capaz de asumir e incorporar las iniciativas urbanísticas que nacen del tejido social y a cuyo servicio está el Plan, canalizándolas de modo racional<sup>8</sup>.

#### *1.1.1.a). Ordenación estructural y ordenación pormenorizada..*

Otra importante nota que caracteriza al sistema de la LRAU, es que todas las determinaciones del planeamiento quedan englobadas en dos grandes grupos, cuales son el de determinaciones de ordenación estructural y determinaciones de ordenación pormenorizada. Podríamos decir que la LRAU antes que caracterizar los distintos tipos de Planes, caracteriza prioritariamente lo que podría llamarse el *elemento nutriente del planeamiento*, de tal modo que las determinaciones de cualquier Plan son de ordenación estructural o de ordenación pormenorizada.

La ordenación estructural aunque podría resultar parangonable en una cierta media con los sistemas generales del planeamiento del TRLS92, lo cierto es que tiene un significado y alcance muy distintos<sup>9</sup>. Veámoslo desde cuatro perspectivas distintas:

---

consigo cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo, o impongan la procedencia de revisar la programación del Plan General. 6. Cuando las circunstancias lo exigieren, el órgano competente de la Comunidad Autónoma podrá ordenar motivadamente la revisión de Planes Generales y Normas Subsidiarias, previa audiencia de las Entidades locales afectadas, acordando lo procedente en cuanto a su redacción.

<sup>7</sup> *Exposición de Motivos LRAU*: “El sistema de planeamiento urbanístico está fuertemente jerarquizado y carece de flexibilidad. Sin embargo, la vida social moderna presenta una heterogeneidad y mutabilidad incompatible con un sistema de planificación urbanística rígido”. Más adelante añade que “nada impide que en el momento de la programación, del compromiso inversor, y en atención a las demandas sociales que se concretan al formularlo, se remodelen las originarias previsiones del Plan General, que deja de tener una posición jerárquicamente preeminente respecto al Parcial”.

<sup>8</sup> Puede decirse que, esta formulación va en la misma dirección que la contenida en el art. 10 de la Ley 6/98 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (*el suelo que, a los efectos de esta Ley, no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable*). en donde las posibilidades de urbanización son concebidas de un modo muy amplio al clasificar el suelo urbanizable mediante una fórmula residual; es decir, es urbanizable el suelo que no es ni urbano ni no urbanizable.

<sup>9</sup> *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, Escribano Beltrán, A. Valencia 1995. Pg. 95: “Era preciso recuperar la capacidad de análisis y diseño de las grandes piezas de la ciudad a escala global, independizando este proceso de su gestión y financiación, y diferenciando claramente dos niveles en la ordenación: el nivel que debe

1. Desde una **perspectiva técnica**. El legislador valenciano quiere recuperar en parte la vieja cultura de aquellos planes de ensanche que dibujan y configuran los elementos fundamentales de la ordenación con una precisión y alcance mucho mayores que en el TRLS, de modo que las piezas fundamentales del Plan quedan plenamente configuradas con una visión global: las grandes avenidas, la atribución de usos dominantes, los ejes de comunicaciones, equipamientos y centros de servicio de primer nivel, la sectorización, el tratamiento de los bienes de dominio público no municipal, etc.<sup>10</sup>. Los tres sistemas generales de comunicaciones, equipamiento comunitario y zonas verdes y espacios libres del TRLS92 tenían un nivel de pormenorización y definición menor que la ordenación estructural de la LRAU.
2. Desde una **perspectiva competencial** tiene una notable trascendencia esta distinción puesto que la ordenación pormenorizada propia de los Planes Parciales, Planes de Reforma Interior y Estudios de Detalle corresponde al propio Ayuntamiento. Es decir, es el Ayuntamiento quien tiene la competencia para aprobar definitivamente esos instrumentos y las eventuales modificaciones, según el art. 54.2 LRAU.
3. Desde una **perspectiva financiera**, a diferencia de lo que sucedía con los sistemas generales, los elementos de ordenación estructural pueden ser sufragados en su integridad a cargo del urbanizador, en último término a cargo del propietario o de la iniciativa privada. En la legislación estatal anterior, únicamente en el suelo urbanizable, la Administración podía adquirir suelo gratuito para sistemas generales con cargo a los excesos de aprovechamiento, pero su gestión y urbanización corría a cargo de la Administración. En la LRAU, los elementos de ordenación estructural incluidos en un Programa están a cargo del adjudicatario del Programa y es éste quien urbaniza y cede a la administración.
4. Y por último, desde una **perspectiva documental**. En efecto, la documentación del Plan General debe diferenciar las determinaciones normativas que tienen carácter estructural de aquéllas que tienen carácter pormenorizado exigiéndose su identificación (art. 27. D LRAU).

Una vez esbozadas las características generales del sistema de planeamiento, pasemos a tratar algunos aspectos más particulares y significativos.

### ***1.1.2. En busca de una mayor operatividad del sistema.***

El Plan General ha sido tradicionalmente el instrumento base del urbanismo; en él se contienen las estrategias no sólo de la ordenación física, sino aquéllas que tratan de conseguir la mayor operatividad posible del Plan. Me parece oportuno exponer de modo sintético los elementos, a mi juicio, más representativos del Plan General autonómico en relación con el anterior sistema de la legislación estatal.

---

ser definido a escala global porque sólo en este nivel es posible tomar correctamente ciertas decisiones de diseño, del nivel en el que estas decisiones pueden tomarse sin afectar negativamente a la coherencia de la ordenación”.

<sup>10</sup> *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*, Escribano Beltrán, A. op. cit. Pg. 109: “una de las novedades trascendentales de la Ley, es que se recupera, ni más ni menos, el urbanismo de ensanche, una de las pérdidas más lamentables del sistema de planeamiento de la legislación estatal. No se trata, evidentemente, de recuperar el urbanismo de ensanche tal y como se practicaba a finales del siglo XIX, sino de eliminar la absurda limitación que permitía diseñar la ciudad a escala unitaria y global justamente donde menos falta hacía, el suelo consolidado, obligando a que el crecimiento inmediato de la ciudad se diseñase a trozos (los sectores) a través de los Planes Parciales, con las ya comentadas consecuencias sobre la coherencia de la ordenación y sobre la falta de visión unitaria que con ese sistema se producía”.

El Plan General es el único instrumento de ordenación de ámbito municipal total que prevé la LRAU en sustitución de las Normas Subsidiarias y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano<sup>11</sup>. Ha habido por tanto, un reduccionismo en ese escalón del planeamiento. El legislador estatal regulaba de modo distinto el contenido del Plan General, Normas Subsidiarias y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, en razón del distinto tamaño de los municipios. La LRAU ha diseñado un único modelo para cualquier municipio con independencia de su problemática concreta y de su tamaño.

*1.1.2.a). Comportamiento del Plan General en relación con las distintas clases de suelo.*

El Plan General de la LRAU se comporta de modo muy distinto que el Plan General de la legislación estatal anterior. En la legislación estatal el Plan General ordenaba pormenorizadamente el suelo urbano. El urbanizable era tratado según la clásica expresión de plan de manchas que exige ineludiblemente un desarrollo por Planes Parciales; el urbanizable se ordenaba necesariamente mediante la intervención de dos escalones: Plan General y Plan Parcial. En la LRAU esta técnica de planeamiento escalonado, que conlleva necesariamente un mayor empleo de tiempo - a veces años- y de dinero, se abandona en parte en aras de la simplificación y de la economía. Se pretende que el planeamiento resulte más operativo.

Para ello el comportamiento del Plan General es el siguiente: el suelo urbano se ordena pormenorizadamente como hacia el TRLS92. El suelo urbanizable, en la LRAU se distinguen dos tipos de urbanizable que podemos llamarle urbanizable inmediato (con ordenación pormenorizada) y urbanizable sectorial (sin ordenación pormenorizada).

El *urbanizable inmediato* es configurado por el art. 18.3 LRAU al decir que "el Plan General ordenará pormenorizadamente los terrenos que clasifique como suelo urbanizable inmediatos al urbano y, al menos, los precisos para que queden atendidas las demandas previsibles del mercado inmobiliario a corto y medio plazo, facilitando con dicha ordenación la pronta programación de los terrenos y excusando la ulterior exigencia de Planes Parciales". Por tanto, lo que puede llamarse suelo de ensanche inmediato al casco, sería el urbanizable inmediato que debe ser ordenado pormenorizadamente por el Plan General. Por tanto nos encontramos con urbanizable ordenado por un sólo escalón y no por dos como en el TRLS92.

El *urbanizable sectorial* es un urbanizable, no inmediato al urbano y comprendido en un sector (o varios) que según los arts. 17.1.E y 20.1 LRAU es "el ámbito mínimo de planeamiento parcial o de reforma interior". Es decir, sectores a desarrollar por Planes Parciales o Planes de Reforma Interior.

*1.1.2.b). El Plan General de la LRAU como instrumento volcado hacia la gestión.*

Una vez visto el comportamiento del Plan General en relación con cada clase de suelo deberíamos detenernos en otra característica propia que diferencia notoriamente al Plan General de la LRAU del Plan General del TRLS92. Esta característica específica consiste en que el Plan General de la LRAU es un Plan volcado hacia la gestión. Uno de los males crónicos que, a mi juicio, ha padecido el

---

<sup>11</sup> *Derecho Urbanístico Valenciano*. Blanc Clavero, F y Parejo Alfonso, L. Valencia, 1999. Pg. 264: "El Plan General es el instrumento de ordenación, cabecera del grupo de los que integran el planeamiento urbanístico municipal, a través del cual los Municipios establecen y actualizan un modelo de desarrollo urbanístico-territorial para el o los términos municipales completos correspondientes. Tiene el doble carácter originario (puesto que su propia formulación no depende de la existencia de ningún otro Plan, por más que deba adecuarse al o los Planes de Acción Territorial que existan) y necesario (pues su existencia es presupuesto de la formulación y aprobación del resto de los Planes urbanísticos municipales)".

urbanismo nacional ha sido la desconexión entre el planeamiento y la gestión, es decir, hacer Planes sin pensar en cómo se van a gestionar<sup>12</sup>.

Por eso la LRAU cuyo objetivo central es la gestión tenía forzosamente que arrancar desde atrás, desde el propio Plan General introduciendo ya en él las estrategias operativas que faciliten la gestión. Por eso el Plan General de la LRAU es un Plan volcado hacia la gestión. Este abocamiento se realiza, a mi juicio, mediante tres elementos característicos del Plan General de la LRAU, como son: la técnica de la clasificación del suelo, la nueva concepción de las Unidades de Ejecución, y finalmente, las determinaciones sobre programación del propio Plan General.

Comenzando por la **clasificación del suelo por el Plan General** y concretamente por los criterios en base a los cuales se produce la clasificación de suelo urbano y urbanizable, podría decirse que es la base para que luego puedan desplegarse los más innovadores instrumentos de la LRAU como son los Programas.

Es conocido que en la legislación estatal anterior la clasificación de suelo urbano dependía de la existencia de unos determinados requisitos físicos de urbanización o de consolidación, criterio también asumido por la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. La clasificación de urbanizable programado se hacía depender de las necesidades de suelo a desarrollar en los siguientes ocho años y el no programado era un suelo de reserva. El legislador autonómico no se plantea la clasificación como una cuestión de hecho sino como una cuestión que pudiéramos llamar teleológica. Así el legislador estatal primero clasificaba el suelo urbano en razón de unos requisitos físicos. Después se preguntaba cómo se gestionaría ese suelo.

En la LRAU, el planteamiento se invierte: primero se pregunta por la fórmula de gestión y determinada ésta y en base a la misma se clasifica el suelo en urbano o urbanizable. Por tanto, la clasificación del suelo urbano carece del carácter reglado de la legislación estatal. Se clasifica no respondiendo a la pregunta qué es el suelo, sino como se gestiona. La fórmula de gestión del suelo es prioritaria y se antepone a cualquier otra consideración. La LRAU es una ley que se centra en la gestión fundamentalmente y la clasificación del suelo es la opción básica de gestión: según la fórmula de gestión que se adopte el suelo será urbano o urbanizable. Urbano si se gestiona por el régimen de actuaciones aisladas y urbanizable si se gestiona por el régimen de actuaciones integradas.<sup>13</sup>

Este planteamiento exclusivamente teleológico ha sido notoriamente recortado por la vuelta a los criterios de clasificación tradicionales adoptados por la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. En la LRAU, los criterios en base a los cuales debe optarse por uno u otro régimen están planteados con una notable flexibilidad. El criterio general para optar por uno u otro

---

<sup>12</sup> No ha sido raro oír a algunos equipos redactores que la ejecución es una cuestión distinta que compete al Ayuntamiento a realizar a lo largo de los años y que es una materia que excede al equipo redactor. Quienes tienen experiencia en la gestión urbana introducen en el propio Plan las correspondientes estrategias que posibilitan una gestión no traumática cuando no imposible.

<sup>13</sup> *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*. Escribano Beltrán, A. op. cit. pg. 110: “A partir de la LRAU, el diseño de la ciudad se puede hacer y se debe hacer sin preocupación alguna por la frontera o límite del suelo urbano. Sencillamente, se llegará con el diseño hasta donde se estime necesario para completar coherentemente la trama urbana, rellenar vacíos grandes de la misma o crear nuevas zonas de borde ordenadas de modo armónico con la ciudad consolidada. Sólo *después* de este proceso procederá decidir el *modo de gestión* de todo el suelo así ordenado. Allí donde se considere apropiado que la gestión se realice mediante Actuaciones Integradas tendremos una clasificación de suelo urbanizable, dejando aquellas áreas consolidadas y efectivamente urbanizadas como zonas donde es suficiente actuar mediante Actuaciones Aisladas, por lo que procederá clasificarlas como suelo urbano”.

régimen es una cuestión de oportunidad técnica, calibrando el grado de urbanización precisa en relación con el modelo territorial adoptado (arts. 6.5 y 8.4 LRAU). Cuando la urbanización no requiere proyectos de ámbitos urbanos completos se aconseja optar por el régimen de actuaciones aisladas y por tanto el suelo será urbano. Es, por ejemplo, cuando se trata de completar la urbanización de manzanas, o cuando en las inmediaciones del suelo existe una red de urbanización.

El régimen de actuaciones integradas y por tanto la clasificación de urbanizable se adopta cuando la urbanización implica a varias parcelas y requiere la redacción de proyecto de urbanización<sup>14</sup>. Dice la LRAU "realización de obra pública de urbanización conjunta de dos o más parcelas, realizadas de una sola vez o por fases, conforme a una única programación" (art. 6.3 LRAU). El criterio de "oportunidad técnica", como ya se ha dicho, se ve coartado por la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, que contiene el criterio de la clasificación del suelo en base a la existencia de servicios urbanísticos.

Pasemos al segundo motivo por el que, según he anunciado, se entiende que el Plan General de la LRAU está orientado desde sus inicios a la gestión. Este motivo es la **delimitación de Unidades de Ejecución desde el mismo Plan**. En la legislación estatal la delimitación de las Unidades de Ejecución desde el planeamiento se planteaba como una cuestión potestativa; de no contenerse en el Plan podía llevarse a cabo a posteriori.

En la LRAU la delimitación de Unidades de ejecución desde el Plan General es obligatoria para todo el suelo urbanizable inmediato; es decir el suelo de ensanche del casco no sólo se deja listo desde el punto de vista de la ordenación sino que además las Unidades de Ejecución deben estar delimitadas desde el propio Plan General (art. 33.3 LRAU). También el Plan Parcial que ordena urbanizable sectorial es preciso que delimite las Unidades de Ejecución (art. 33.4 LRAU). Para que esas Unidades del urbanizable inmediato resulten más operativas desde el punto de vista de la gestión, la LRAU determina que cada Unidad puede ser un área de reparto, con lo que se simplifican los complejos trámites de transferencias de aprovechamiento<sup>15</sup>.

Subrayado el interés del Plan General por las Unidades de Ejecución, hay que decir que con ello se ha creado la base operativa del instrumento clave gestor de la LRAU que es el Programa.

Existe una relación estrechísima entre Unidad de Ejecución, Programa y Actuación Integrada<sup>16</sup> ya que el Programa debe abarcar siempre una o varias Unidades de Ejecución completas (29.3

---

<sup>14</sup> *Exposición de Motivos LRAU*: El nuevo régimen legal distingue dos modos de ejecución del Plan. Primero: la Actuación Aislada, tendente a edificar y, en su caso, urbanizar simultáneamente una sola parcela urbana concreta – por el propietario o por quien éste prefiera-. Segundo: las Actuaciones Integradas dirigidas a producir simultáneamente infraestructuras para más de un solar (o para uno solo de dimensiones excepcionales), en el seno de Unidades de Ejecución, con sujeción a un Programa del que es responsable un Urbanizador. A partir de esta distinción la Ley instituye un nuevo concepto legal de suelo urbano. Serán suelo urbano los terrenos que el Plan decida incorporar al proceso urbanístico permitiendo que éste se desenvuelva mediante Actuaciones Aisladas. Suelo urbanizable serán los que decida incorporar a dicho proceso en régimen de Actuaciones Integradas.

<sup>15</sup> La LRAU declaró inaplicable el art. 145 TRLS92 que impedía delimitar Unidades de Ejecución con diferencias no comprendidas en el arco del 15 % de diferencia en relación con el tipo. Con lo que existe una mayor flexibilidad en su delimitación.

<sup>16</sup> *El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Romero Saura, F y Lorente Tallada, JL. op. cit. Pg. 140: "Existe una íntima relación entre el ámbito de la Unidad de Ejecución y el ámbito del Programa de Actuación Integrada, hasta el punto de que el Programa abarca una o varias Unidades de Ejecución completas (art. 29.3 LRAU) pero el Programa puede redelimitar la superficie acotada de la Unidad de Ejecución para adaptarla a su propio ámbito de actuación (art. 33.6 LRAU)".

LRAU) y la Unidad de Ejecución es el ámbito completo de una Actuación Integrada o una de sus fases (33.1 LRAU).

Esa orientación del planeamiento hacia la gestión tiene una manifestación primordial en los instrumentos de desarrollo. La LRAU mantiene la participación de la iniciativa particular en la formación del planeamiento de desarrollo pero siempre vinculado a un **Programa**, es decir no cabe la formulación de un Plan Parcial o de un Plan de Reforma Interior de iniciativa particular si el particular no lo redacta como consecuencia de la adjudicación de un Programa o compitiendo por la adjudicación del mismo (art. 52.1.A LRAU).

Es esta otra motivación que incide en ese reforzamiento de formulación de los Planes pensando en su gestión, puesto que la iniciativa particular sólo puede formular este planeamiento cuando ya ha comprometido la gestión o compitiendo por ser adjudicatario de la misma.

Esta estrategia analizada, dentro de la cual el planeamiento y lo que podríamos llamar técnicas convergentes, constituyen el núcleo del sistema ha alcanzado, sin lugar a dudas, los fines de obtener una mayor cantidad de suelo urbanizado en el mercado y con ello una contención de los precios de la edificación<sup>17</sup>.

## II. LOS SISTEMAS DE PLANEAMIENTO EN LAS LEGISLACIONES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS.

Habida cuenta del progresivo desarrollo de las legislaciones autonómicas parece oportuno efectuar una panorámica general del planeamiento urbanístico en las distintas Comunidades Autónomas y efectuar un estudio comparado de los distintos sistemas con el contenido en la LRAU, al menos por lo que a las relaciones de jerarquía-flexibilidad entre planes se refiere.

1. En un primer bloque se pueden agrupar todas aquellas Comunidades Autónomas que tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, adoptaron con carácter de urgencia y de modo transitorio los preceptos declarados inconstitucionales por la Sentencia del TRLS92, las cuales adoptan el sistema de planeamiento recogido en el art. 65 TRLS92<sup>18</sup>. Sistema de planeamiento

---

<sup>17</sup> *Jornadas sobre la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística: resultados y previsiones de futuro*. Generalitat Valenciana, Subsecretaría de Urbanismo y Ordenación Territorial. Valencia, abril, 1999:

- En el año 1995 los m<sup>2</sup> de suelo gestionados fueron 8.630.546, en 1996, 9.273.155 m<sup>2</sup>, en 1997, 16.517.903, y en 1.998, 19.331.562, por lo que la total superficie de suelo en m<sup>2</sup> de 1995 a 1998 ha sido de 53.753.166 m<sup>2</sup> de suelo gestionado.
- El número de programas tramitados desde 1995 a 1998 ha sido de 974 programas. En 1995 se tramitaron 88, en 1996, 201, en 1997, 328, y en 1998 357 programas.
- El número de viviendas construidas desde 1995 a 1998 ha sido de 201.992 viviendas. En 1995 se construyeron 29.061, en 1996, 47.872, en 1997, 67.603, y en 1998, 57.456 viviendas.
- Con los resultados de aplicación de la LRAU la financiación por la iniciativa privada cuadruplica a la de la iniciativa pública, así como la inversión comprometida por el urbanizador en los programas tramitados por gestión indirecta alcanza el 81% del total. El 19% restante se financian desde la gestión pública.
- El número de programas con adjudicación preferente desde la aplicación de la LRAU ha sido de 115 programas frente a los 341 con adjudicación competitiva, es decir, un porcentaje mucho mayor de la competitividad entre aspirantes a urbanizadores (69%) frente a la adjudicación preferente a los propietarios (31%).

<sup>18</sup> *Art. 65 TRLS92*: 1. El territorio nacional podrá ordenarse para el ejercicio de competencias estatales en los términos del artículo 66.

2. los Planes Directores de Coordinación o instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la legislación autonómica que afecten a la totalidad o parte del territorio de una Comunidad Autónoma tendrán por objeto la ordenación del territorio respectivo.

regido por el principio jerárquico y caracterizado por una mayor rigidez, en el cual los instrumentos de desarrollo deben actuar siempre dentro del ámbito y de los parámetros fijados por el planeamiento general del cual se depende.

Así pues, dentro de este primer bloque diferenciado de CCAA que aplican el TRLS92, figura Andalucía, cuya Ley 1/1997, de 18 de junio, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio Disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana asumiendo como derecho propio el texto TRLS92. Como señala Gutiérrez Colomina<sup>19</sup>, la Comunidad Autónoma Andaluza, también ha buscado una solución excepcional y transitoria para reponer en el sistema urbanístico los instrumentos del TRLS92 que fueron declarados inconstitucionales por razones competenciales. Pero sigue un camino distinto a la Cantabria, que la precedió, y en vez de acudir a la técnica del reenvío global y de reponer el derecho vigente antes de la Sentencia, concreta, artículo por artículo del TRLS92, los que se incorporan como Derecho autonómico propio. Pérez Andrés<sup>20</sup>, sobre lo dispuesto en la legislación andaluza respecto de los Planes Especiales, dice que “se pretende hacer uso de los Planes Especiales de la Ley del Suelo (arts. 84 a 90) como instrumentos de natural desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio. Se trata de convertirlos en los instrumentos de conexión de la Planificación de la Ordenación Territorial con la meramente urbanística o física. Desconocemos si se trata de dictar un Plan Especial de carácter integral, o si se trataría de elaborar numerosos Planes Especiales de contenidos muy diversos”.

En Cantabria se promulgó la Ley 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en Materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, por la cual se establece que regirá íntegramente como propio el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la STC 61/1997, hasta la aprobación de una Ley de Ordenación Urbana de la Comunidad Autónoma.

En Extremadura la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, Reguladora de la Actividad Urbanística de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que asume como derecho propio el texto de los preceptos del TRLS92, que han sido declarados inconstitucionales por la Sentencia.

Por último, dentro del bloque de quienes han seguido el modelo legislativo estatal, figura la Comunidad de Madrid que ha renunciado a elaborar una legislación del suelo completa y homogénea desplazando a la actual legislación supletoria. Su modelo normativo descansa en el TRLS92, con determinadas singularidades propias. Como dice Sánchez Goyanes<sup>21</sup>, el Derecho madrileño se ha caracterizado por ser muy respetuoso con la cultura urbanística tradicional cristalizada en el Derecho estatal, sin duda inspirándose en las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 Constitución Española), y por efectuar sólo las innovaciones realmente demandadas por las necesidades concretas de la Comunidad –potenciación de los mecanismos correctores de las infracciones urbanísticas, establecimiento de los instrumentos

---

3. La ordenación urbanística de los municipios se realizará a través del Plan General municipal y Normas Complementarias y Subsidiarias de planeamiento.

4. Los Planes Generales municipales se desarrollarán según los casos en Planes Parciales, Planes Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle.

5. Para el desarrollo de las Normas Subsidiarias se utilizarán los instrumentos de planeamiento derivado que sean procedentes, de acuerdo con las clases de suelo que aquéllas incorporen.

6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 84.3, podrán formularse directamente Planes Especiales.

<sup>19</sup> *Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. Gutiérrez Colomina, V. 1999. Pg. 112.

<sup>20</sup> *La ordenación en el Estado de las Autonomías*. Pérez Andrés, A. Actualidad Administrativa. 1998. Pg. 664.

<sup>21</sup> *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Libro 1. Sánchez Goyanes, E. Madrid 1999. Pg. 36.

propios de una actividad urbanística autonómica, etc.-, o por los vacíos normativos creados por el fallo constitucional citado, lo que ha permitido la subsistencia –con carácter supletorio- del Derecho estatal regulador de los restantes sectores del ordenamiento urbanístico, en los que la legislación autonómica no había producido ningún desplazamiento. Establece tres instrumentos de planeamiento territorial: el Plan de Estrategia Territorial, los Programas Coordinados de Acción Territorial, y los Planes de Medio Natural y Rural. No existe la figura de los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, por lo que las figuras de planeamiento general son los Planes Generales, y las Normas Subsidiarias y Complementarias del planeamiento.

2. En un segundo bloque incluimos a las Comunidades Autónomas que carecen de legislación urbanística propia y que por lo tanto les resulta de aplicación la legislación supletoria del Estado contenida básicamente en el TRLS76<sup>22</sup>. Estas Comunidades Autónomas son: Asturias, Baleares, Cataluña<sup>23</sup>, Murcia y País Vasco<sup>24</sup>.

3. Cabe, por último, realizar una breve sinopsis comparativa de los sistemas de planeamiento de las Comunidades Autónomas que gozan de una legislación urbanística propia con el sistema de planeamiento de la LRAU.

La Comunidad Autónoma de Aragón se rige por lo dispuesto en la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística de Aragón. Su sistema de planeamiento se encuentra regulado en los arts. 32 a 58, y 60 a 64, de los que se desprende que los instrumentos de planeamiento son prácticamente coincidentes con los regulados en la legislación estatal. El sistema de planeamiento comprende el Plan General de Ordenación Urbana como instrumento de ordenación integral, las Normas Subsidiarias, los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y como instrumentos de desarrollo los Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, y las Ordenanzas Urbanísticas. En ningún caso, los instrumentos de desarrollo podrán modificar lo dispuesto por el Plan General. Por lo tanto, estamos ante un sistema de planeamiento del corte de la legislación estatal tradicional.

La Comunidad Autónoma de Canarias se rige por la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias. El sistema de planeamiento viene regulado en los arts. 29 y siguientes, conteniendo como instrumentos de ordenación las Normas Técnicas de Planeamiento Urbanístico, Instrucciones Técnicas de Planeamiento Urbanístico, Planes Generales de ordenación, Planes Parciales de ordenación, Planes Especiales de ordenación, Estudios de Detalle, Catálogos, Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización, y Proyectos de Urbanización y Ejecución de Sistemas. En este sistema de planeamiento los Planes Especiales de ordenación, de conformidad con lo establecido en el art. 37.4, podrán excepcionalmente y mediante resolución motivada, modificar alguna de las determinaciones pormenorizadas del Plan

---

<sup>22</sup> *Sistema de planeamiento del TRLS76*: Instrumentos originarios: Plan General, Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento general, Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, Normas de Aplicación Directa.

Instrumentos de desarrollo: Planes Parciales, Programas de Actuación Urbanística, Planes Especiales, Estudios de Detalle.

<sup>23</sup> Se rige por el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba en Texto Refundido de los Textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística. Recoge en su articulado (arts. 17 a 112) unos instrumentos de ordenación urbanística sustancialmente coincidentes con los expuestos en la normativa estatal, TRLS76.

<sup>24</sup> La Comunidad Autónoma del País Vasco ha renunciado, por ahora, a regular una materia típicamente urbanística como es la regulación de los distintos instrumentos de planeamiento general. Por ello sigue siendo aplicable la legislación supletoria del TRLS76. Únicamente la legislación autonómica establece especialidades en la aprobación de los planes.

General, sin afectar a la ordenación estructural. Así pues, cabe señalar una cierta flexibilidad en el sistema de planeamiento y una cierta semejanza con las previsiones de la LRAU en este sentido. Parejo Alfonso<sup>25</sup>, ha puesto de manifiesto que el sistema de planeamiento canario, en concreto el art. 31 que establece la clasificación de los planes, se constriñe a la clásica estructuración del planeamiento general municipal y planeamiento de desarrollo de ámbito territorial o sectorial inferior a aquél, incluso manteniendo los nombres ya familiares en la cultura y legislación urbanística española. Recuerda la subordinación jerárquica de este planeamiento urbanístico municipal a los Planes Insulares de Ordenación y a los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, remitiendo el contenido documental y el procedimiento de tramitación a desarrollo reglamentario.

En la Comunidad Autónoma de Castilla La-Mancha, la regulación del planeamiento se contiene en la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, arts. 24 al 29. Su sistema de planeamiento viene compuesto por los siguientes instrumentos originarios: Planes Generales, que comprenden uno o varios términos municipales completos y Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Los instrumentos de desarrollo son los Planes Parciales, Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos, Estudios de Detalle, Planes Especiales, y Ordenanzas Municipales de la Edificación y la Urbanización. Como señala Parejo Alfonso<sup>26</sup>, congruentemente con la tradición urbanística común española, la figura del Plan General desempeña en la esta ley un papel fundamental; es el instrumento por excelencia de la ordenación urbanística así como la interfase necesaria entre la generalidad propia de cualquier disciplina descriptiva y la singularidad y contingencia física del territorio. Nos encontramos ante un sistema de planeamiento que ha tomado en gran parte el modelo de la LRAU. Estamos, por tanto, ante un sistema flexible y no jerárquico donde los Planes inferiores tienen capacidad modificativa y de mejora sobre los Planes superiores; así, los Planes Parciales (art. 26) pueden complementar y mejorar la ordenación de los Planes Generales, los Estudios de Detalle (art. 27) pueden crear nuevos viales o dotaciones públicas, los Planes Especiales (art. 29) se podrán formular en desarrollo, complemento o mejora de los Planes Generales. Concretamente, el art. 39<sup>27</sup> de la Ley 2/1998 regula el régimen de la innovación de la ordenación establecida por los Planes.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, se rige en materia urbanística por la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. Su sistema de planeamiento (arts. 40 al 49) lo componen el Plan General de Ordenación Urbana, y las Normas Urbanísticas Municipales como instrumentos originarios; y como instrumentos de desarrollo, los Estudios de Detalle, los Planes Parciales, y los Planes Especiales. Sistema de planeamiento en el que también los instrumentos de desarrollo tienen cierta capacidad modificativa sobre las determinaciones establecidas por los instrumentos originarios. Así, los Estudios de Detalle pueden modificar o completar la ordenación detallada ya establecida por el Plan General; los Planes Parciales a su vez podrán

---

<sup>25</sup> *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Parejo Alfonso, L. 1999. Pg. 211.

<sup>26</sup> *Derecho urbanístico de Castilla La-Mancha*. Parejo Alfonso, L. 1999. Pg. 184.

<sup>27</sup> *Art. 39 Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La-Mancha*: 1. Cualquier innovación de las determinaciones de los Planes deberá ser establecida por la misma clase de Plan y observando el mismo procedimiento seguido para la aprobación de dichas determinaciones. *Se exceptúan de esta regla* las innovaciones derivadas de las modificaciones que pueden operar los Planes Parciales y Especiales (...). 7.b). Son modificables, mediante Planes Parciales o Especiales de Reforma Interior de aprobación municipal (...) las determinaciones correspondientes a la ordenación detallada previstas en el número 2 del artículo 24. Son modificables mediante Plan Parcial o Especial de Reforma Interior las determinaciones correspondientes a la ordenación estructural contempladas en el número 1 del artículo 24.

modificar o completar la ordenación detallada establecida por el Plan General; y los Planes Especiales, pueden tener por objeto desarrollar, completar e incluso, de forma excepcional, sustituir las determinaciones del planeamiento general. De ningún modo podrán estos instrumentos modificar la ordenación general (concepto similar a la ordenación estructural de la LRAU) establecida por el Plan General.

En Galicia<sup>28</sup>, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, de Suelo de Galicia, contiene un sistema de planeamiento regulado en los arts. 6, 17 a 32, que consta de Normas Provinciales de Planeamiento (establecen las disposiciones aplicables en los municipios que carezcan de planeamiento general), Plan General de Ordenación Municipal, y Proyectos de Ordenación del Medio Rural, como instrumentos originarios. Como instrumentos de desarrollo los Planes Parciales, los Planes Especiales, los Estudios de Detalle, los Proyectos de Urbanización, y los Catálogos. Nos encontramos ante un sistema de planeamiento rígido donde el planeamiento de desarrollo no puede modificar las determinaciones establecidas por los elementos originarios, y por lo tanto actuando siempre dentro del ámbito y de los parámetros fijados por los Planes superiores, de modo que aunque con algún cambio en la terminología, sigue los mismos pasos de la legislación estatal.

La Comunidad Autónoma de Navarra se rige por la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El sistema de planeamiento se encuentra regulado en los arts. 78 a 99, y consta de Planes Municipales (similares a los Planes Generales) como único instrumento originario, y como planeamiento de desarrollo: Programas de Actuación Urbanística, Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, y Proyectos de Urbanización. En este sistema, con una terminología similar a la de la legislación estatal, únicamente los Estudios de Detalle (art. 98) podrán prever, modificar o reajustar el señalamiento de alineaciones y rasantes que no afecten a la estructura orgánica del territorio. Por tanto un sistema de corte plenamente tradicional.

Por último, la Comunidad Autónoma de la Rioja, se rige en materia urbanística por la Ley 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Su sistema de planeamiento (arts. 54 a 80) es el de Plan General municipal como instrumento urbanístico de ordenación integral del término municipal, y Plan de Ordenación de Suelo Urbano como instrumentos originarios. Como planeamiento de desarrollo los Planes Parciales, Planes Especiales, Estudios de Detalle, Proyectos de Urbanización, y Catálogos. En ningún caso el planeamiento de desarrollo podrá modificar las determinaciones establecidas por el Plan General municipal.

Para concluir este somero estudio comparado de las diversas legislaciones autonómicas de las Comunidades Autónomas españolas, debemos hacer referencia a la situación particular de las Comunidades de Ceuta y Melilla, las cuales se encuentran normativamente sujetas al Derecho urbanístico emanado del Estado no declarado inconstitucional. No tienen potestad legislativa, por lo que les resulta de aplicación en toda su plenitud la normativa estatal anterior a Ley del Suelo 8/1990 y TRLS92.

La conclusión final que puede obtenerse por lo que al planeamiento se refiere, es que en términos generales, el sistema flexible de la legislación urbanística valenciana en donde el Plan dispone de

---

<sup>28</sup> *Derecho urbanístico de Galicia*. Díaz Lema, J.M. 1989. Pg. 3: “de acuerdo con el Estatuto de Autonomía gallego, es de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la “ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda” (art. 27.3 del Estatuto), por lo que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia legislativa en los términos previstos en el art. 37.2 del Estatuto”.

una capacidad inicial para absorber iniciativas no previstas y, en la misma medida, modificar instrumentos urbanísticos de rango superior, se da también en las Comunidades Autónomas de Canarias y Castilla-La Mancha. El resto de las Comunidades Autónomas, aun con ligeras diferencias de denominación, mantienen el sistema tradicional del planeamiento estatal caracterizado por el desarrollo jerárquico de las previsiones urbanísticas adoptadas por los instrumentos de jerarquía superior y sin que los instrumentos de rango inferior puedan desplegar ninguna capacidad alteradora.

### ***BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:***

BLANC CLAVERO, F y PAREJO ALFONSO, L. *Derecho Urbanístico Valenciano*. Valencia, 1999.

DÍAZ LEMA, JM. *Derecho urbanístico de Galicia*. 1989.

ESCRIBANO BELTRÁN, A. *Comentarios a la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística*. Valencia, 1995.

GENERALITAT VALENCIANA, SUBSECRETARÍA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. *Jornadas sobre la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística: resultados y previsiones de futuro*. Valencia, abril 1999.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. *Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*. 1999.

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. 1999.

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho urbanístico de Castilla La-Mancha*. 1999.

PÉREZ ANDRÉS, A. *La ordenación del Estado de las Autonomías*. Actualidad Administrativa, 1998.

ROMERO SAURA, F y LORENTE TALLADA, JL. *El Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana (LRAU)*. Valencia, 1996.

SÁNCHEZ GOYANES, E. *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*. Madrid, 1999.

## **J. Javier Corominas Rivera**

Consejero de Vivienda, Urbanismo y Transporte

# **La Ordenación del Territorio en Extremadura: instrumentación legislativa**

---

## ***Presentación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura***

La Ley que presentamos constituye el cumplimiento de un mandato de la Asamblea de Extremadura que, ante el derrumbe de la normativa urbanística estatal provocada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997 tuvo, como otras Comunidades Autónomas, que actuar de manera inmediata, aprobando, en diciembre del propio 1997, una Ley de Artículo Unico que venía a cubrir con el manto autonómico una normativa estatal viciada de inconstitucionalidad... precisamente por ser estatal.

El legislador extremeño, consciente del carácter interino de esa Ley, encargó al Gobierno Regional la elaboración de un texto legal completo sobre la materia en el plazo de un año. Ya se sabe que en España la mejor manera de dar estabilidad a una Ley es declararla provisional (así la llamada Ley Orgánica Provisional del Poder Judicial estuvo en vigor, por mor de su provisionalidad, 115 años).

Pero no puede decirse que la actuación haya sido lenta. En 1998 se contaba ya con un Borrador de Anteproyecto de Ley del Suelo y Ordenación Territorial, elaborado con la asistencia técnica del Instituto Pascual Madoz, de la Universidad Carlos III y ello pese al desconcierto que supuso la publicación ese mismo año por el Estado de la Ley del Suelo y Valoraciones, recurrida de Inconstitucionalidad por nuestra Comunidad Autónoma.

Antes de acabar la legislatura el ya Anteproyecto de Ley estaba en trámite de información en el Consejo Económico y Social.

En esta legislatura el texto redactado en la anterior ha tenido ocasión de ser revisado desde ópticas congruentes pero complementarias de las que lo inspiraron, contando con el apoyo externo del mismo equipo técnico anterior.

Sobre el texto inicial, perfectamente reconocible en el que ahora se presenta, se han añadido ahora nuevos instrumentos al servicio sobre todo de la Política de Viviendas y fruto del examen de la puesta en marcha de otras Leyes autonómicas así como de la aportación de nuevas soluciones para problemas no detectados por éstas.

Se ha pretendido en todo caso, ya desde el texto originario, ser congruente con la concepción autonomista que inspira los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la Ley Estatal de 1998 y contra el Real Decreto Ley de Medidas Liberalizadoras del 2000 procurando, no obstante no exasperar nuestra exclusividad competencial para evitar el conflicto de leyes con la normativa estatal en lo que ésta puede no tener de inconstitucional.

Se ha partido así mismo de los conocimientos acumulados sobre la realidad extremeña en la materia tanto en el aspecto urbanístico como en el de la ordenación territorial, punto en el que se impone un reconocimiento a los responsables del área durante la

anterior legislatura, en la que se abordaron estudios territoriales de los que esta Ley es tributaria.

Por último queda hacer referencia a la tramitación parlamentaria, pese a contar con una mayoría absoluta que lo apoya, el Gobierno ha venido a aceptar ciertas enmiendas negociadas con la oposición por el Grupo Parlamentario mayoritario, en aras de un mayor consenso sobre el texto final. Como escuché a José Borrell en una ocasión un camello es un caballo dibujado por consenso y en este punto la Ley ha tenido que pagar el inevitable peaje parlamentario.

A la hora de presentar la Ley quiero limitarme a hacer unas breves reflexiones sobre algunos de sus aspectos esenciales.

En cuanto a sus objetivos el texto tiene como tales:

- Asegurar un desarrollo sostenible de nuestros municipios y de nuestra Región, desde una concepción unitaria del territorio. Estamos convencidos de que es más eficiente el tratamiento unitario del urbanismo y la ordenación del territorio, pues cuando van separados, la ordenación territorial (de la que generalmente se habla pero que pocas veces se ejerce) corre el riesgo de convertirse en un mero expediente de que se sirve la administración regional de turno para ejercer una suerte de derecho de veto sobre las iniciativas municipales de planeamiento urbanístico.
- Impedir la especulación del suelo, controlando el precio de éste y de los productos sobre los que el mismo incide, singularmente sobre el de la vivienda.
- Asegurar el derecho constitucional a una vivienda digna (que no es lo mismo que la expectativa inversora en valores inmobiliarios, legítima, pero no constitucionalmente consagrada).
- Garantizar el equilibrio territorial y la implantación de una adecuada, racional y económicamente viable red de servicios.
- Y por último simplificar la actuación urbanística, aligerando de burocracia la carga de los particulares y de los Ayuntamientos.

Todo ello, y esto es el pilar político fundamental desde una concepción del urbanismo y de la ordenación del territorio como actividades públicas, lo que no excluye la conveniencia y necesidad de contar con la actividad emprendedora, privada, en el ámbito de la actuación.

En este punto, puesto que otras Leyes Autonómicas han venido retratándose últimamente, mediante una adscripción inevitablemente simplificadora, bien al sistema llamado concesional, bien al sistema de equidistribución de cargas y beneficios, debo señalar que nuestro texto legal pretende valerse, con carácter acumulativo, de ambos criterios. Sí introduce desde luego el sistema de concertación con la figura del agente urbanizador así como del edificador y del rehabilitador, aunque éstas dos últimas, a diferencia de la primera, configuradas como recurso sancionador y no como pilar del sistema.

Para concluir quisiera señalar como instrumentos esenciales de que el texto pretende valerse al servicio de los objetivos fijados:

1. Un único instrumento de planeamiento, el Plan Urbanístico Municipal, de contenido variable en función de las particularidades de cada municipio, no constreñido por las exigencias o limitaciones técnicas de las actuales figuras.

2. La regulación de un sistema de formación de patrimonios públicos de suelo y del derecho de superficie para su utilización.
3. La reserva de un 25% de suelo destinado a vivienda protegida en los nuevos Planes Parciales y Unidades de Ejecución (punto en el que debo advertir que tal instrumento no se implanta en el vacío - lo que implicaría un desplazamiento automático al mercado de la vivienda libre de las plusvalías de la protegida-, sino que es el corolario de los derechos de tanteo y de retracto legal establecidos a favor de la Administración para este tipo de viviendas por la recién aprobada Ley extremeña de la Calidad, Promoción y Acceso a la Vivienda.)
4. Una redistribución de las competencias Junta-Ayuntamientos en materia de urbanismo, ampliando notablemente la competencia de éstos en la planificación, distinguiéndose lo que es la llamada ordenación estructural (que debe aprobar definitivamente la Junta de Extremadura) de lo que es ordenación detallada (en la que la autonomía municipal es total). Queda sujeta a su valoración crítica, como todo lo demás, la inclusión en la ordenación estructural de las planificaciones sectoriales en materias como vivienda, agricultura, infraestructuras etc. que a juicio de algunos suponen un corsé para la toma de decisiones por parte de los Ayuntamientos, y que yo no obstante defiendo desde una concepción integral de urbanismo y ordenación del territorio.
5. Por último se vale este Proyecto de Ley, como instrumentos normativos de ordenación territorial, de soberanía autonómica exclusiva, de las Directrices de Ordenación Territorial, que ha de aprobar el Parlamento, de los Planes Territoriales, que ha de aprobar el Consejo de Gobierno, y de los Proyectos de Interés Regional, también aprobables por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma (es éste un instrumento de ordenación territorial que conforma planeamiento directamente y cuyo contenido será sin duda objeto de debate en la Asamblea).

En este último punto deseo dejar para el debate unas ideas muy concretas:

- Lo significativo que resulta, dada la escasa normativa de Ordenación Territorial, que el Estado, a diferencia de lo que sucede en materia urbanística, haga dejación total de su marcada vocación coordinadora, lo que nos sitúa en la paradoja de un desinterés de los Poderes Públicos inversamente proporcional al de su responsabilidad.
- Lo peligroso que se manifiesta el fenómeno de un desarrollo normativo que necesita para abordarse con rigor de profundos y costosos Estudios Territoriales que se presentan en el mejor de los casos como un manto de Penélope dilatorio de la actuación normativa cuando no como excusas de cara a la financiación de trabajos puramente urbanísticos.
- La dificultad intrínseca de una materia que requiere no sólo conseguir consensos interadministrativos, sino, lo que a veces es más difícil, intersectoriales.
- Y, por último el reto que implica la materia en una Comunidad Autónoma fronteriza como es Extremadura. La vecindad con Portugal nos impone, y ello está recogido en la Ley, una coordinación intersectorial a fin de ordenar un espacio que no entiende de fronteras. Y ello también en el ámbito urbanístico. Piénsese que Badajoz, uno de los términos municipales más extensos de España, tiene 40 Km. de frontera y que su propio casco urbano ya es limítrofe con Portugal. El propósito de la Junta de Extremadura de evaluar de cara a su

aprobación el impacto de los planeamientos municipales con los municipios limítrofes se extiende, como compromiso legal, a los de los municipios portugueses fronterizos.

## LOS LIMITES DE LA NORMATIVA ESPACIAL

### 1. Introducción

Lo que conocemos como "ordenación del territorio" desde la Ley de 2 de mayo de 1975<sup>1</sup> ha existido siempre con anterioridad, en mayor o en menor medida; una carretera una presa, un hospital, un vertedero de residuos son resultado de acciones de ordenación del territorio, aunque las autoridades que ejecutaban estas acciones no fueran conscientes de ello<sup>2</sup>.

La técnica habitual para las acciones de ordenación del territorio, que solían ser positivas (en sentido contrapuesto a prohibiciones, negativas), eran la expropiación para la obtención de terrenos, la licencia para autorizar ciertos usos en suelos privados o la concesión, cuando de lo que se trataba era del uso para propósitos privados de suelos públicos. Paulatinamente se ha ido utilizando las técnicas negativas de prohibición, limitación y vinculación<sup>3</sup>, para evitar ciertos usos o aprovechamientos de zonas concretas del territorio.

Por su parte, el urbanismo, que también ha existido siempre, ya que un templo, una casa consistorial, un sistema viario urbano o un cementerio son resultado de acciones urbanísticas, es antiguo como disciplina; las ciudades casi siempre han sido construidas obedeciendo un propósito y para servir a los fines de sus moradores; el hecho de que con el paso del tiempo cambien las prioridades no empece para que, en su día, la construcción de ciudades amuralladas fuera una manifestación de urbanismo tan importante como pueda serlo hoy día una buena red viaria de circunvalación y penetración.

Las técnicas adoptadas por el urbanismo han experimentado una gran evolución a lo largo de los tiempos, pues si bien al principio eran las mismas que hemos visto para ordenación del territorio (expropiación, licencia y concesión), posteriormente el urbanismo ha incorporado técnicas como la de cesión de terrenos para viales e incluso, más modernamente, las técnicas de reparcelación y equidistribución de cargas y beneficios derivados del proceso urbanístico. Asimismo, el urbanismo ha utilizado desde hace mucho tiempo las técnicas negativas de prohibición, limitación y vinculación.

Así las cosas, la evolución de la economía y de la población tras la Segunda Guerra Mundial en un espacio finito, con recursos también finitos, exige cada vez un mayor y mejor uso de esos instrumentos, tanto de los de ordenación del territorio como de los del urbanismo, para lograr el desarrollo sostenible.

---

<sup>1</sup> La primera vez que aparece la expresión "ordenación del territorio" es en el art. 7 de la Ley de 2 de mayo de 1975, de modificación de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Hasta entonces se usaba la expresión "organización urbanística del territorio", que se incluía en el campo de acción del urbanismo.

<sup>2</sup> Igual que le ocurría al burgués gentilhomme, que hablaba en prosa sin saberlo.

<sup>3</sup> Comentarios a la constitución, Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid 1980: llama vinculación a la afectación concreta de un bien a un fin determinado; por ejemplo, declarar un determinado edificio como monumento histórico-artístico, lo que implica que se desea que siga siendo tal, que se le vincula a esa finalidad mediante un acto expreso.

En efecto, observamos que el peso del sector terciario en la economía crece incesantemente desde el pasado siglo y eso estimula la concentración de la población en aglomeraciones urbanas, porque el sector terciario necesita de las aglomeraciones urbanas para medrar.

Por su parte, la población mundial crece de forma alarmante y además muy desequilibrada, quizá como consecuencia de mecanismos de defensa de la especie frente a la mayor mortalidad infantil que se produce en los países pobres; pero, sea cual sea la causa, lo cierto es que la población crece poco en los países ricos y mucho en los países pobres. Y eso acentúa los problemas alimentarios.

El problema esencial actual es, como casi siempre, de desequilibrio; que se manifiesta especialmente en el ámbito económico: nos encontramos en los albores del siglo XXI con que el 20% de la población mundial dispone del 80% de la renta; y viceversa, el 80% de la población debe vivir con sólo el 20% de la renta.

Eso hace que este enorme desequilibrio produzca, como en el caso de la electricidad, enormes diferencias de potencial que propician los flujos de población desde las zonas deprimidas hacia las zonas ricas.

Pero a su vez, en el primer mundo, el problema para la supervivencia ha cambiado desde la publicación del "Manifiesto para la supervivencia" (informe Meadows al Club de Roma). El problema actual más grave del mundo industrializado ya no es ni la posible escasez de alimentos producida por la superpoblación, ni la contaminación de ríos y mares por vertidos incontrolados, ni el ritmo de consumo de combustibles fósiles y la posibilidad de agotar estos últimos, sino el efecto invernadero causado por la emisión de gases contaminantes a la atmósfera, susceptibles de producir ese efecto, y la carencia en el planeta de masas boscosas suficientes como para absorber todo el CO<sub>2</sub> que se emite a la atmósfera; lo que convierte el problema en más alarmante, porque no se trata ya sólo, en el futuro, de un problema de distribución de unos recursos alimenticios o de unos combustibles fósiles escasos, que presumiblemente se podría resolver por la vía de los precios, sino de una amenaza para la población mundial en su conjunto, de la cual los poderosos no pueden escapar y que, por tanto, requiere acción.

Es por ello por lo que el desarrollo sostenible se ha convertido en el reto no sólo del futuro sino ya del presente. Hasta el punto de que el Consejo de Europa ha decidido que en el Orden del día de sus dos reuniones anuales el desarrollo sostenible figure como un punto permanente del Orden del día y que se estén instrumentando estrategias para lograr el desarrollo sostenible.

Habida cuenta de que la ordenación del territorio y el urbanismo son unos de los instrumentos al servicio del desarrollo sostenible, conviene analizar los límites de la normativa y de la planificación que deben regir tanto una como otra, para conseguir que las acciones que se emprendan sean eficaces y que todo discurra de forma equilibrada.

El propósito de éste trabajo es ofrecer algunas orientaciones a los planificadores, que suelen ser técnicos, acerca de los límites a respetar al "hacer" ordenación del territorio o urbanismo. Son reflexiones sin pretensión científica, de técnico a técnico.

## 2. El desarrollo sostenible en los textos legales españoles, como condicionante de la normativa espacial.

La expresión “desarrollo sostenible” aparece por primera vez en nuestros textos jurídicos en una de las propuestas de enmienda de Convergencia i Unió al artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000 de 23 de junio, pretendiendo la modificación de la redacción del artículo 9.2 de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

En efecto, el artículo 9.2 de dicha Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, dejaba a criterio del autor del planeamiento general la inclusión de unos determinados suelos en la categoría de no urbanizables cuando los considerara inadecuados para el desarrollo urbano.

Habiéndose puesto de manifiesto que este texto (fruto de una insuficiente mayoría parlamentaria), no podría producir la liberalización necesaria del suelo de forma tal que permitiera reducir su precio de venta, el artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes, anuló esa última expresión del citado artículo 9.2, reduciendo el margen de discrecionalidad del autor del planeamiento general.

Sin embargo, Convergencia i Unió no consideraba oportuno proceder a dicha liberalización, por lo que la enmienda número 26 presentada por el Grupo Parlamentario Catalán al artículo 1 del Real Decreto-Ley 4/2000, propone añadir al texto aprobado por esta última norma del artículo 9.2 de la Ley 6/98, la coletilla siguiente:

*“asimismo aquellos otros que, en razón de las exigencias derivadas del principio de desarrollo sostenible, determinen las Comunidades Autónomas”.*

Coherentemente con esto, en el artículo 28 del Proyecto de la Ley de Urbanismo de Cataluña, se permite atribuir la condición de suelo no urbanizable a los terrenos *“que el planeamiento territorial o urbanístico caracterice o determine, por imperativos del principio de desarrollo sostenible, referidos a la utilización racional del territorio y a la calidad de vida.”*<sup>4</sup>

Sin embargo, siendo evidente que el desarrollo sostenible no constituye todavía una disciplina que permita cuantificar las magnitudes de las que trata y en consecuencia, tales principios del desarrollo sostenible no tienen unas exigencias objetivas formulables en términos de datos numéricos, es obvio que la aceptación de textos como el propuesto implicarían una inevitable y amplísima discrecionalidad por parte de las autoridades autonómicas.

## 3. ¿Discrecionalidad o arbitrariedad?

Así las cosas cabe preguntarse si es admisible confiar en el uso que de la discrecionalidad hagan las autoridades o si hay que temer que dicha discrecionalidad se convierta en arbitrariedad.

Si nos atenemos al acervo cultural, la historia nos enseña, desde antiguo, que siendo hombres los protagonistas de la historia y humana su naturaleza, la tendencia al fraude de ley es una constante humana prácticamente invencible. El caso del Rey David, que envió a su

---

<sup>4</sup> Traducción propia del original catalán.

colaborador Urías al combate en primera línea, para así favorecer quizá su desaparición y poder disfrutar de los favores de la esposa de aquél, Betsabé, es un paradigma de lo peligrosa que es la discrecionalidad... mal usada.

Por su parte, Montesquieu era absolutamente irreductible en cuanto a la solución, ya que partía de la absoluta desconfianza y proponía la separación de poderes como única posibilidad de equilibrio. Probablemente, conocía ya la que luego se formuló como Ley de Murphy: si las cosas pueden ir mal, acabarán por ir mal.

Más modernamente, cabe observar la incesante búsqueda de parcelas de inmunidad por parte de los gobernantes: así todos los países tienen instituido un sistema de fondos reservados para gastarlos sin dar explicaciones a los respectivos parlamentos, y todos tienen también la institución de las materias clasificadas, para no tener que dar explicaciones sobre las mismas a los parlamentos; sin embargo, en España la solución últimamente adoptada por los tribunales es la de declarar la posibilidad de control jurisdiccional sobre todos los actos de los gobernantes, basado al menos en la adecuación entre los medios y los fines: controlar que no ha habido desviación de poder. Afortunadamente, además, la Constitución Española, en su artículo 9.3, consagra la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Así pues, la fijación de límites a la discrecionalidad de los poderes públicos aparece como una necesidad, ya que los políticos suelen ver la ley como algo que señala las obligaciones del pueblo y no de las administraciones. La experiencia nos dice que todas las normas administrativas prevén plazos que son de obligado cumplimiento para el ciudadano, y para las que hay grave sanción en caso de incumplimiento (multas, recargos, pérdida del derecho a recurrir, etc.) mientras que es notorio que los plazos que rigen para los actos de los poderes públicos, son sistemáticamente vulnerados, quedando impunes los autores de los retrasos.

A pesar de ello, los que con nuestros impuestos pagamos todo el festejo, el pueblo, necesitamos tener un mínimo de seguridad jurídica, garantizada por la Constitución.

#### **4. La colisión de las acciones de ordenación del territorio y del urbanismo con la propiedad privada.**

Tanto las normas de ordenación del territorio y del urbanismo como los planes de esa naturaleza y los actos de ejecución de unas y otros suelen colisionar con la propiedad privada, constituyendo esa colisión una fuente de problemas. De ahí la necesidad de estudiar los límites de la normativa espacial<sup>5</sup>.

La manifestación de tales acciones puede consistir en:

La prohibición, total o parcial, de usos o aprovechamientos.- Tal sería el caso, por ejemplo, de algunos parques naturales, en los cuales se prohíbe toda clase de usos del suelo, o algunos de tales usos; y no sólo los urbanísticos, sino que también podemos encontrarnos con la prohibición de usos no urbanísticos. Por ejemplo, algunas personas jurídicas de la región de Murcia, han impugnado la Ley del Suelo de esa Comunidad, por entender que dicha ley descataloga algo así como el 18% de las superficies protegidas, que quieren mantener en estado natural, sin ni siquiera la posibilidad de dedicarlas a la agricultura.

---

<sup>5</sup> Es el título de este trabajo, que se entiende en sentido amplio, pues se refiere tanto a las normas como a los planes y a los actos de ejecución de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La limitación de usos o aprovechamientos.- Las acciones pueden consistir también en una limitación de usos o aprovechamientos, tanto de carácter urbanístico como no urbanístico. Es la técnica habitualmente usada por el urbanismo, que suele imponer, por ejemplo, limitaciones a la edificabilidad.

La imposición de requisitos o compensaciones.- También pueden consistir tales acciones en la imposición de requisitos para permitir determinados usos o aprovechamientos o incluso, en la exigencia de compensaciones en ciertos casos, como ocurre con el aprovechamiento de suelos no urbanizables previsto en el artículo 53 de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid. Este ejemplo es paradigmático de la necesidad de fijar con claridad los límites de la normativa espacial. Es claro que la licencia o autorización para implantar un uso es un mero acto de policía y, por tanto, quizá susceptible de ser gravado con una tasa, pero de ningún modo con un canon -figura reservada a las concesiones- como ocurre con el art. 65.E de dicha Ley..

La vinculación de inmuebles a un uso.- Garrido Falla la define como la afectación expresa de un inmueble a una finalidad, como, por ejemplo, declarar un edificio monumento histórico-artístico, con la intención de que lo siga siendo. Requiere un acto expreso de afectación.

## **5. Una aproximación no jurídica: el ejemplo de la deforestación.**

Para comprender mejor el problema es útil una aproximación desde un punto de vista no jurídico a un caso concreto, como es el de la deforestación de los grandes países del Ecuador (Amazonía y Africa Central). Desde el punto de vista de los países del primer mundo, es claro que la emisión de gases contaminantes a la atmósfera susceptibles de producir el efecto invernadero, es decir, emisiones de CO<sub>2</sub> fundamentalmente, es un peligro para la humanidad a largo plazo, porque hemos rebasado los límites tolerables, como se puso de manifiesto en el protocolo de Kioto.

Es obvio también que las masas boscosas que absorben CO<sub>2</sub> pueden contribuir a paliar este efecto invernadero que es el realmente peligroso, por sus consecuencias en el cambio climático y calentamiento general de la atmósfera.

En conclusión, desde el punto de vista de los países ricos, debería cesar la deforestación de esas masas boscosas, para intentar garantizar un desarrollo sostenible en el futuro. No es una opinión discutible, sino una evidencia científica. Estamos ante una causa de utilidad pública e interés no sólo social, sino universal, para prohibir la deforestación y posterior roturación.

Sin embargo, desde el punto de vista de los países en desarrollo, la situación es bastante distinta. Para ellos, la deforestación es un medio de vida para hoy, tanto en lo que se refiere al aprovechamiento de las maderas propiamente dichas como a la roturación y aprovechamiento agrícola de la superficie deforestada. Para tales países podría sintetizarse su filosofía con la expresión ¿qué me importa el mañana si no voy a llegar a él?. En consecuencia, para ellos pensar en el mañana es un lujo y lo que deben hacer es garantizar el presente. Y su respuesta es lógica: reduzcan Vdes. Sus emisiones contaminantes.

El problema tiene difícil solución porque, por una parte, no hay una jerarquía internacional que permita imponer esa prohibición o limitación a unos determinados países, del mismo modo que los Estados Unidos de Norte América ya han anunciado que no van a respetar el protocolo de Kioto y que van a explorar recursos e incluso aprovechar recursos petrolíferos en

Alaska; pero, sobre todo, porque no se ha pensado en indemnizar a los que serían perjudicados por la prohibición o limitación.

Porque aunque la solución sea difícil, es bastante probable que si los países ricos decidieran comprar todas las zonas boscosas de esos países y ofrecieran, adicionalmente, crear oportunidades de empleo distintas de las existentes en el aprovechamiento forestal o agrícola de esas tierras, probablemente sería posible preservar esos bosques y conservarlos para que sigan absorbiendo CO2. Pero no hay noticia de que los países ricos hayan intentado abordar el problema de esa forma que parece ser la única viable.

El ejemplo sólo trata de mostrar que, cuando hay conflicto de intereses, hay que buscar soluciones que no sean impuestas, que no sean dictatoriales. Si el fin que se trata de lograr imponiendo una prohibición o una limitación es suficientemente importante, se encontrarán los fondos necesarios para eliminar el problema, compensando económicamente la prohibición o limitación; es decir, expropiando el derecho. De no ser así, la finalidad que impulsa la limitación o prohibición no es suficientemente protegible. Y desde luego, no es razonable expoliar a nadie para lograr esa protección.

## **6. Otra aproximación no jurídica: Las lecciones del pasado.**

También puede ser interesante un enfoque no jurídico, sino basado en extraer consecuencias de la experiencia, de las lecciones del pasado.

### **6.1 El caso de las carreteras y otras obras públicas.**

Las carreteras y otras obras públicas, como por ejemplo las presas, son el resultado de acciones de ordenación del territorio. Lógicamente esas obras públicas afectan a la propiedad privada; y los poderes públicos, para obtener los terrenos en los cuales asentarlas, recurren a la expropiación forzosa. Este es un procedimiento que no suele crear mayores problemas para obtener el suelo, puesto que el sistema de expropiación conlleva indemnización y la sociedad tiene asumido que si el interés general requiere expropiar una propiedad particular, no hay más remedio que consentirlo, percibiendo la indemnización correspondiente.

De hecho, si la valoración ofrecida es realista, muchas veces se llega al mutuo acuerdo sin tener que proceder a reclamaciones ante el Jurado de Expropiación o ante los tribunales de lo Contencioso-Administrativo. Lo cierto es que el problema suele radicar, la mayor parte de las veces, en que el órgano administrativo que debe realizar la expropiación no dispone de presupuesto suficiente para el pago del justiprecio y se recurre a la práctica torticera de fijar un justiprecio provisional claramente por debajo del valor real del expropiado como forma rápida de conseguir la ocupación de los terrenos, pensando que el derecho de los propietarios ya se satisfará por la vía de reclamación ante el jurado de expropiación o ante los tribunales. Pero eso es obrar de mala fé.

### **6.2 La obligación de edificar los solares en un plazo prefijado.**

La obligación de edificar los solares de las ciudades en un plazo prefijado por el planeamiento es una constante en nuestro derecho desde la Ley de Solares de 15 de mayo de 1945, que creó el Registro de Solares e instituyó la "pena" de la expropiación o venta forzosa de los solares inscritos en dicho Registro.

Es de advertir que jamás se ha hecho uso seriamente de esa posibilidad prevista en la ley.

El mecanismo de expropiación o venta forzosa que instituyó la Ley 8/90, sobre régimen del suelo y valoraciones, análogo al antedicho, tampoco fue puesto en práctica, a pesar de que la ley estuvo vigente casi 7 años.

La sanción consistente en la pérdida del derecho a urbanizar o del 50% del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación que instituía dicha Ley 8/90 para el caso en que no se respetaran los plazos ordenados de urbanización y de edificación, no consiguió su propósito disuasorio y no fue óbice para que las entidades financieras apostaran por su incumplimiento –como ocurrió– puesto que concedían préstamos con garantía hipotecaria sobre suelos cuyo futuro aprovechamiento podía haber estado en entredicho.

Eran leyes odiosas y no fueron aplicadas. Sorprende que los poderes públicos, para intentar resolver un problema, intenten utilizar 45 años después, la misma medida que ya fracasó en su día. Es claro que no aprendieron la lección del pasado.

### **6.3 Los cerramientos de terrazas, la ampliación de las boardillas, los cambios de uso.**

Siempre ha sido habitual en nuestras ciudades el cierre de las terrazas y la ampliación de las buhardillas, aunque estuviera prohibido y a pesar de que los que lo hacían fueran conscientes de dicha prohibición.

Por otra parte, muchas ciudades españolas, especialmente en su parte central, están llenas de pisos convertidos en oficinas, fenómeno que empezó en la época en que era difícil obtener las oficinas necesarias para atender la demanda provocado por el aumento de la actividad económica.

Ello ocurre, probablemente, por que todos sabemos que, en ciertos casos, se persigue con saña la realización de pequeñas modificaciones sobre lo previsto en los planes, pero somos también conscientes de que los poderosos consiguen que se modifique el planeamiento a su conveniencia, con lo cual no llegan a incurrir en ilegalidad: simplemente cambian la ley para que no les sea aplicable. De modo que el pueblo piensa –pensamos– que el sistema ni funciona bien ni es justo, lo que proporciona la justificación ética para incumplir la normativa.

Tenemos numerosos ejemplos de cambios de planeamiento, especialmente en relación con los clubes de fútbol, que obtienen la recalificación y hasta la reclasificación de sus terrenos para poder seguir dilapidando sus recursos en la adquisición de jugadores, preferentemente extranjeros; el caso del Real Madrid, el más escandaloso del que se tiene noticia, es buen ejemplo de ello.

### **6.4 Conclusiones.**

La conclusión que cabe extraer de todas esas experiencias es que las normas que repugnan al sentido común no se cumplen; la sociedad ignora las prohibiciones que entiende que son infundadas y satisface sus necesidades al margen de la norma. Y encima sin mala conciencia.

Una segunda conclusión sería que una norma que ignore la naturaleza humana es inútil.

Y, pensando en la valoración de las expropiaciones, cabe concluir que la buena fe evita problemas, mientras que fijar un precio excesivamente bajo de salida alarga el trámite y fomenta el descontento de la población con los poderes públicos.

## **7. Los requisitos de las normas o actos limitadores del derecho de propiedad.**

La propiedad de un suelo confiere a su titular una serie de facultades o derechos en cuanto a su uso o aprovechamiento:

Así el titular del suelo tiene derecho a su explotación económica, ya sea agrícola, cinegética, forestal u otras no urbanísticas, y, en función de cómo haya sido clasificado ese suelo a efectos urbanísticos, puede tener derecho a urbanizarlo y a edificarlo, conforme a los planes.

Sin embargo el titular del derecho de propiedad puede sufrir una privación singular, bien sea del derecho mismo de propiedad, es decir, sufrir una privación total del derecho, o bien sufrir la expropiación o privación singular de algunas de las facultades de uso o aprovechamiento de ese terreno; alternatively, puede ser obligado a destinar esa propiedad a un uso concreto, lo que equivale a prohibir los demás.

Por ejemplo, hay actualmente una iniciativa en curso en Valencia tendente a solicitar de los poderes públicos la protección de la huerta, impidiendo la edificación en amplias zonas hoy dedicadas al uso agrícola; hay que señalar que los solicitantes de esa protección no son los propietarios de los terrenos de la huerta, sino terceros, cuyo interés en el asunto no puede decirse que sea directo, si existe.

También puede el titular del derecho de propiedad ver limitadas sus facultades de explotación económica, pero sin perder totalmente ninguna de ellas; tal es el caso habitual del urbanismo, en el que los planes imponen algunas limitaciones a la edificabilidad o al uso de los predios, pero permitiendo su edificación.

Es momento de abordar la diferencia conceptual entre expropiación de la propiedad y limitación.

La expropiación implica la privación singular de un bien o de un derecho (en lo que aquí interesa, de un inmueble) o de una de las facultades inherentes al derecho de propiedad. En palabras de la ley “privación de derechos o intereses patrimoniales legítimos”, según el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por su parte la limitación implica que el ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad (en lo que aquí interesa, en relación con un inmueble) no puede ser pleno, pero existe en algún grado.

La diferencia es importante porque implica que el expropiado pierde el dominio de su bien, que pasa a la esfera patrimonial del organismo que expropia, salvo el problemático caso de una futura reversión, mientras que en el caso de la limitación, el derecho de propiedad se conserva y sólo se ve limitado el ejercicio de alguna de las facultades inherentes, pero el propietario suele conservar el equivalente económico, que es lo realmente importante.

La expropiación requiere una previa declaración de causa, que puede ser la utilidad pública o el interés social, según el artículo 9 de la Ley de Expropiación Forzosa y el artículo 33.3 de la Constitución Española.

La citada declaración no tiene por qué ser expresa, sino que puede estar implícitamente contenida en una ley genérica; en cuyo caso, bastará con la aprobación de los planes de obras y servicios, con un acuerdo del Consejo de Ministros o con el medio que prevea la ley que reconoce esta utilidad pública o interés social para entender formulada la declaración; cuando dicha declaración no esté implícita, deberá formularse mediante una ley especial.

Por supuesto, el segundo de los requisitos de la ley y de la Constitución es el pago del justiprecio. En principio, según el artículo 51 de la Ley de Expropiación Forzosa, el pago del justiprecio debe preceder a la ocupación; sin embargo, por una corruptela que los tribunales incomprensiblemente toleran, ha llegado a ser casi habitual el procedimiento excepcional previsto en el artículo 52 de dicha ley, que permite ocupar incluso antes de elaborar el justiprecio, con el mero requisito del depósito de una cantidad en la caja General de Depósitos.

Otro de los requisitos que deben cumplirse en la expropiación es que los bienes o derechos a expropiar deben ser los más idóneos para conseguir la finalidad que se persigue con la acción; así lo impone el artículo 19 de la Ley de Expropiación Forzosa, que permite que el interesado se oponga a la ocupación por razones de fondo o de forma siempre que indique el motivo por el cual deba considerarse precedente la ocupación de otros bienes o la adquisición de otros derechos distintos y no comprendidos en la relación como más convenientes para lograr el fin que se persigue. Este artículo tiene poca aplicación, pero existe.

Cuando se trata de una limitación, al ser el derecho de propiedad uno de los contenidos en el capítulo II del título 1º de la Constitución, su ejercicio sólo podrá ser regulado o limitado mediante una ley (artículo 53.1 Constitución Española) que deberá respetar el contenido esencial del derecho y ser general.

La ley puede remitirse a normas de carácter reglamentario o a actos administrativos para precisar los detalles de la limitación que imponen; por ejemplo, a planes de urbanismo, o a directrices e ordenación del territorio, dictadas en ejecución de una ley autonómica; pero no cabe que la limitación se imponga por reglamentos o actos que no cuenten con la cobertura formal de una ley. Es lo que se llama el principio de reserva de ley.

Esta limitación del ejercicio de un derecho no es siempre indemnizable, sino que ello dependerá de que se produzca o no una merma patrimonial, que el titular del derecho no tiene por qué soportar en ningún caso: el art. 33.3 de la Constitución Española no prevé ninguna excepción.

Más adelante nos referiremos a la función social de la propiedad, que delimita el contenido de dicho derecho; aquí es momento de avanzar dos conceptos, por una parte, que la función social de la propiedad implica el abandono del concepto del *ius utendi et abutendi*<sup>6</sup> y una precisión, según la doctrina del Tribunal Constitucional, acerca de qué deba entenderse por contenido esencial de un derecho.

*“...se entiende por contenido esencial aquella parte del contenido de un derecho sin la cual éste pierde su peculiaridad, o dicho de otro modo, lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo. Es también aquella*

---

<sup>6</sup> Derecho a usar y a abusar

*parte del contenido que es ineludiblemente necesaria para que el derecho permita a su titular la satisfacción de aquellos intereses para cuya consecución el derecho se otorga...*

*De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección.” (STC 11/1981, de 8 de abril)*

Dicho con otras palabras, un límite que siempre habrá que respetar es que la propiedad, tras la aplicación de las normas o planes de ordenación del territorio o de urbanismo, debe seguir siendo propiedad, conservando, al menos, su contenido esencial.

## **8. El contenido esencial del derecho de propiedad: Normas civiles y administrativas que lo delimitan.**

Las normas civiles y administrativas que delimitan el derecho de propiedad son los artículos 348 y 350 del Código Civil y ciertos artículos de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que se transcriben a continuación, comentados.

El Art. 348 del Código Civil dice:

*“La propiedad es el derecho de gozar y disponer de alguna cosa **sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.**”*

A observar que ya en el Código Civil se exige que las limitaciones que puedan imponerse al derecho de propiedad deben ser establecidas mediante leyes, no bastando para ello que se trate de meros reglamentos y, mucho menos, de actos administrativos.

Por su parte, el Art. 350 del Código Civil, dispone que:

*“El propietario de un terreno es dueño de su superficie y **de lo que está debajo de ella**, y puede hacer en él las obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, **salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía.**”*

Habida cuenta de que el Código Civil es de 1889, hay que entender que las normas urbanísticas y las de ordenación del territorio, posteriores al Código Civil son reglamentos de policía, o normas equivalentes a las leyes de minas y aguas.

También es interesante una anotación sobre competencias, al hilo del resaltado “y de lo que está debajo de ella”, pues algún borrador de ley urbanística autonómica pretende atribuir la propiedad del subsuelo a la Comunidad<sup>7</sup>. Pero la definición del derecho de propiedad es materia de derecho civil, que el art. 149.1.8ª de la Constitución proclama como de competencia exclusiva del Estado, por lo que las leyes en materia de urbanismo o de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas no pueden alterar el contenido esencial del derecho de propiedad. El urbanismo o la ordenación del territorio son cuestiones de planeamiento y de gestión, pero no pueden alterar el derecho civil. De modo que la pretensión de esos proyectos de normas autonómicas está condenada a no prosperar, porque sería inconstitucional.

---

<sup>7</sup> Borradores de las Leyes urbanísticas de Cataluña y Andalucía.

Si hasta ahora hemos visto la definición genérica del derecho de propiedad en el Código Civil, transcribiremos a continuación algunos artículos de la Ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, que se refieren más concretamente al derecho de propiedad del suelo.

*“Artículo 1. Objeto de la Ley.-*

*Es objeto de la presente Ley definir el **contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social**, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional.”*

Se observa que la propia ley es la que tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 53 de la Constitución, definir el contenido básico del derecho de propiedad; hay que entender que la palabra básico tiene el mismo significado que “esencial”, y que se ha utilizado para evitar la repetición con la palabra “esencial” que existe en el último párrafo.

También merece la pena señalar que ya se dice que la regulación de dicho contenido básico se hace de acuerdo con la función social del derecho de propiedad y además regulando la igualdad en su ejercicio en todo el territorio nacional; **por tanto no cabrá argumentar la función social de la propiedad para imponer restricciones a los derechos que esta ley reconoce**. Esto es muy importante, es el corolario de este trabajo.

*“Artículo 2. Facultades del derecho de propiedad.-*

- 1. **Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán** siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios.*
- 2. **La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.”***

Es interesante señalar que este artículo parte de la base de considerar que el derecho de propiedad tiene unas facultades urbanísticas, **que ya se poseen**, y regula simplemente su ejercicio.

Esto era necesario porque en la regulación anterior, a la que esta ley viene a sustituir, se partía de un esquema gradual de adquisición de facultades urbanísticas (Ley 8/90), esquema que esta ley rechaza: las facultades del derecho de propiedad no nacen de actos administrativos de concesión, sino que están ínsitas en el derecho de propiedad y la licencia no hace más que reconocer que lo que se pretende hacer en un suelo está de acuerdo con las normas. Es decir, que la licencia no es constitutiva del derecho, sino un mero ejercicio de la función de policía. Del mismo modo, los instrumentos de planeamiento pueden regular cómo deben ejercerse las facultades urbanísticas del derecho de propiedad, pero no las crean *ex novo*.

Por su parte, la interpretación del número 2 del artículo, en cuanto a la afirmación de que la ordenación del uso de los terrenos hecha por el planeamiento no conferirá derecho a exigir indemnización, hay que entenderla hecha conjuntamente con lo que se dispone en el artículo 5:

*“Artículo 5. Reparto equitativo de beneficios y cargas.-*

*Las leyes garantizarán en todo caso el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística, en proporción a sus aportaciones.”*

Quiere esto decir que la ley instituye y garantiza, en todo caso (es decir, siempre), el reparto de los beneficios y cargas derivados del planeamiento. Siendo esto así, poco importa que a uno de los propietarios se le imponga determinada carga, porque este propietario va a participar, siempre, en el reparto de los beneficios y cargas de acuerdo con su aportación; por lo que la limitación que el planeamiento le imponga no puede afectar a su interés patrimonial.

Otro de los aspectos que conviene señalar es que la ley especifica, con claridad, que este reparto debe hacerse entre todos los propietarios afectados por cada actuación urbanística; eso significa que los no afectados por una determinada actuación urbanística no pueden participar en ese reparto, observación que se hace para salir al paso de una conclusión alcanzada en el grupo de trabajo 1, relativo al suelo urbano, en el recientemente terminado Segundo Congreso Español de Derecho Urbanístico (18, 19 y 20 de abril de 2001 en Santiago de Compostela) en cuya conclusión segunda se afirma que

*“Segunda.- Posibilidad de equidistribución en suelo urbano consolidado.-  
La Ley 6/98 no habilita directamente al planeamiento para establecer técnicas de equidistribución en esta categoría de suelo urbano, pero no puede impedir que la legislación autonómica regule dichas técnicas extendiéndolas a dicha categoría. Esta conclusión se apoya fundamentalmente en el artículo 5 de la Ley citada y en los criterios competenciales derivados de la Sentencia del tribunal Constitucional 61/1997.”*

Conclusión que no se comparte, toda vez que la ley establece con claridad que la equidistribución debe hacerse entre los propietarios afectados **por cada** actuación urbanística, y en el caso de suelo urbano consolidado no hay ninguna actuación urbanística y un solo propietario afectado.

Este además es el paradigma de lo que, cuando el espíritu del legislador está muy claro, no debe hacerse por parte de los urbanistas: intentar buscar las vueltas a la ley, para resucitar fantasmas del pasado, que ya han sido reiteradamente rechazados por los tribunales, como es el caso de la reparcelación económica discontinua<sup>8</sup>. Y sobre todo cuando la letra de la ley está suficientemente clara, como en este caso.

Hay que señalar también que la Ley 6/98 no es una ley urbanística, aunque sea una norma administrativa; por tanto, el contenido básico o esencial que ella define debe ser respetado por todas las acciones autonómicas de ordenación del territorio o de urbanismo que puedan colisionar con el derecho de propiedad o imponerle limitaciones.

Recapitulando, cabe afirmar que si las limitaciones que impongan a la propiedad las acciones de ordenación del territorio o de urbanismo, ya sean normas o planes o actos concretos de ejecución de unas u otros pueden compensarse mediante el mecanismo de la equidistribución, no hay colisión. Pero que si no cabe esa compensación, la única forma razonable de resolver

---

<sup>8</sup> En cualquier caso, el establecimiento de técnicas de equidistribución no podría implicar ninguna obligación ni cesión adicional a las señaladas por el art. 14 de la Ley 6/98; de modo que no se entiende qué tipo de técnicas podría ser aplicado.

el problema es la expropiación, del bien o del derecho. Ni siquiera el bien común o la función social de la propiedad justifican el expolio.

## 9. La función social de la propiedad

La invocación a la función social de la propiedad ha pretendido justificar bastantes atropellos al derecho de propiedad, probablemente porque, al no haber sido definido por ningún precepto jurídico positivo qué debía entenderse por esa función social, cada cual la interpretaba a su modo. Merece la pena estudiar un poco qué es.

La primera mención a la función social de la propiedad la encontramos en la exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954<sup>9</sup>:

*“Al consagrar la expropiación por interés social, la Ley Fundamental (Fuero de los Españoles) viene a incorporar jurídicamente una concepción que, habiendo superado el agrio individualismo del sistema jurídico de la propiedad privada de la economía liberal, viene a entender implícita tras toda relación de dominio, una **función social de la propiedad.**”*

Ley que se redacta después del Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945, cuyo artículo 30 proclamaba:

*“La propiedad privada...es reconocida y amparada por el Estado.  
Todas las formas de la propiedad quedan **subordinadas** a las necesidades de la Nación y al bien común.  
La riqueza no podrá permanecer inactiva, ser destruida indebidamente ni aplicada a fines ilícitos.”*

De la lectura del precepto transcrito puede surgir la duda del alcance del concepto de “subordinación” que proclama, duda que queda eliminada con la lectura del art. 32 del citado Fuero:

*“En ningún caso se impondrá la pena de confiscación de bienes.  
Nadie podrá ser expropiado sino por causa de utilidad pública o interés social, previa la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las Leyes.”*

Luego es claro que la expresión “función social de la propiedad” significaba que el derecho de propiedad no es absoluto y que si la sociedad necesitaba un concreto bien o derecho propiedad de uno de sus miembros, podía expropiarlo. Nada menos, pero nada más. No significa que la función social de la propiedad sea una licencia para expoliar al propietario.

Así lo confirma la propia Ley de Expropiación Forzosa –hoy vigente- que en el primer párrafo de su exposición de motivos dice:

*“La expropiación forzosa contempla el supuesto en que, decidida la **colisión entre el interés público y el privado**, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar el procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado y para hacer, consecuentemente, efectiva a favor del particular la justa indemnización.”*

---

<sup>9</sup> Nótese la fecha: en esa época España estaba gobernada por una dictadura, con unidad de poder y coordinación de funciones. El Estado se creía legitimado para todo.

Posteriormente, la Constitución española recoge la expresión en su art. 33.2:

*“La función social de estos derechos (propiedad privada y herencia) delimitará su contenido, **de acuerdo con las leyes**”*

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el alcance de la función social de la propiedad, al estudiar la Ley de Reforma Agraria de Andalucía; concluyendo que cabe una expropiación del uso de un predio, constituyendo sobre él un arrendamiento forzoso, mediante la correspondiente indemnización. Pero esa sentencia se dictó en una fecha en la que no había sido publicada la ley 6/98, que, como hemos visto, proclama que su objeto es, precisamente, el de definir el contenido básico del derecho de propiedad de acuerdo con su función social.

Luego ya no hay problema de interpretación: los derechos que dicha ley reconoce al propietarios del suelo son inviolables. Y como dicha ley se ocupa de definir los derechos y deberes de los propietarios de toda clase de suelos, incluso los no urbanizables, la normas de ordenación del territorio o de urbanismo que dicten las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en esas materias deberán respetar tales derechos y deberes.

### **10. Los límites que impone el sentido común.-**

La imposición de ciertas limitaciones a la propiedad puede ser aparentemente respetuosa con la ley, pero errónea desde el punto de vista del sentido común, por lo menos. Tal es el caso, por ejemplo, de las normas que prevén que los Planes de Urbanismo destinen determinados porcentajes de los suelos de nueva urbanización a edificar viviendas protegidas<sup>10</sup>.

Es claro que, desde el punto de vista de los propietarios del suelo, nada impide que el aprovechamiento total de un polígono se reparta, de suerte que en determinadas parcelas se deba edificar vivienda protegida y en otras se pueda edificar vivienda libre. Si un propietario de suelo inicial recibe dos parcelas, y en una de ellas puede edificar vivienda libre y en la otra debe edificar vivienda protegida, no hay problema. (Sí podría haberlo en el caso de que se le reconociera sólo el equivalente económico del aprovechamiento, porque los precios del suelo para vivienda libre o protegida pueden evolucionar de manera muy distinta en poco tiempo, como lamentablemente estamos comprobando en estos tiempos).

Pero lo que ocurre es que semejante exigencia comporta la necesidad de compensar la diferencia entre el precio del suelo -el de mercado- y el precio del suelo para la vivienda protegida (menor) con un aumento equivalente en el precio para el suelo de la vivienda libre; aumento que es socialmente dañino.

El daño podría ser más difícil de demostrar si todo el que deseara una vivienda protegida pudiera adquirirla; pero no ocurre así, sino que hay cupos para las viviendas protegidas, no pueden hacerse todas las que la población demanda. De modo que aunque los propietarios de suelo inicial no resulten perjudicados (y en ese aspecto no hay vulneración de la legalidad), resultan serlo todos los candidatos a compradores de vivienda que excedan del número de viviendas protegidas posible, porque para ellos el suelo se encarece indebidamente.

---

<sup>10</sup> Es el caso de la Ley 9/95, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, cuyo art. 110 así lo exige. Norma que repugna a la razón y que, por tanto, está siendo incumplida con generalidad, afortunadamente.

Dicho de otro modo, semejante medida implica que los compradores de viviendas libres están obligados a pagar una parte del coste de las viviendas protegidas. Pero eso, que implica una transferencia de renta de un particular a otro particular, se aleja del sistema de redistribución de la riqueza previsto por la Constitución, que es la fiscalidad, no el urbanismo. Además, el precio de la vivienda libre, artificialmente hinchado de esa manera, influye negativamente sobre el precio del resto de las edificaciones de la ciudad, y no sólo de las nuevas, sino también de las usadas; con lo que se consigue un pernicioso efecto inflacionario.

Algo parecido, aunque con un mecanismo mucho más claro, ocurre con la exigencia legal de que los propietarios de suelo, al urbanizarlo, cedan un determinado porcentaje (generalmente el 10%) al Ayuntamiento. Obviamente, el promotor repercutirá en el producto que edifique sobre el 90% de suelo que le queda, el 100% de sus costes. Y si el Ayuntamiento pone en el mercado su 10%, supongamos que al mismo precio de coste que el del promotor, resultará que el coste del suelo antes de la cesión era 100 unidades (el importe total pagado por el promotor), mientras que después de la cesión será de 110 unidades (las 100 pagadas por el promotor más las 10 pagadas por el comprador del suelo de cesión); y es claro que el aumento del precio de un bien sin haber intervenido ninguna actividad productiva, de adición de valor, es inflación pura, aunque, en este caso, no se refleje directamente en el IPC<sup>11</sup>.

## 11. CONCLUSIONES

La primera conclusión que se extrae de todo lo visto es que la acción de los poderes públicos en materia de ordenación del territorio y de urbanismo está sujeta a límites, ya sean jurídicos, aconsejados por la economía o impuestos por el sentido común: cualquiera que sea la justificación para imponer limitaciones o prohibiciones a la propiedad privada, jamás lo será suficientemente como para amparar un expolio.

De modo que cuando las acciones en defensa del bien común exijan imponer esas limitaciones o prohibiciones, el tratamiento adecuado del problema es la expropiación forzosa, con la consiguiente indemnización. La función social de la propiedad es la que permite que, para satisfacer el bien común, se prive forzosamente de esa propiedad a su titular; pero, claro está, mediante la correspondiente indemnización.

Por otra parte, las competencias en materia de ordenación del territorio y del urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas; pero en el ejercicio de esas competencias hay que respetar siempre las competencias del Estado, que las tiene exclusivas en materia de legislación civil.

La ley 6/98, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, delimita el contenido básico o esencial del derecho de propiedad de acuerdo con su función social, por lo que no es una norma urbanística o de ordenación del territorio; su contenido debe ser siempre respetado por las normas de tal carácter que dicten las CCAA.

---

<sup>11</sup> El IPC no es más que un instrumento de medida, no perfecto; si de su elaboración se ha excluido desde 1992 el precio de la vivienda, con todos sus componentes, es lógico que no refleje el aumento de precio del suelo directamente; pero es claro que si aumenta el precio del suelo y el de la vivienda, aumentará el precio de todos los demás productos, porque habrá presiones para el aumento de las rentas salariales, sin el cual no puede adquirirse la vivienda más cara, y eso, al final, se refleja en el IPC.

Por último, hay que señalar que hay una enorme –e interesada- confusión acerca de la constitucionalidad de una serie de leyes, estatales y autonómicas; confusión que no se podrá deshacer hasta que sean resueltos los recursos de inconstitucionalidad en curso; ello producirá, seguramente, que varias leyes urbanísticas, autonómicas, deban ser reformadas, en función de cuál sea la sentencia que recaiga. Entretanto, parecería razonable no echar más leña al fuego y extremar la prudencia al regular aspectos que exigen alineamiento con una u otra tendencia. Un modelo a seguir, puesto que el art. 2 de la ley 6/98 no parece haber sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, podría ser eliminar todas aquellas limitaciones que partan del principio de que la licencia –o el planeamiento- es constitutiva de las facultades urbanísticas del derecho de propiedad. No olvidando que la nacionalización del suelo fue propuesta<sup>12</sup> durante la redacción de la Constitución, y rechazada; ni, tampoco, que las leyes que van en contra de la naturaleza humana o que no son socialmente aceptadas como buenas, son sistemáticamente incumplidas, luego inútiles.

Madrid, 28 de junio de 2001.

Manuel Martí Ferrer  
Ingeniero de Caminos y Abogado

---

<sup>12</sup> Enmienda nº 493, de los diputados Morodo Leoncio y Sánchez Ayuso, apoyados luego por el senador Xirinacs.